

# Обзор использования и сохранности государственного имущества в 2016-2017 годах

*Заключение государственного контролёра о перспективах  
экономики и финансов государства, а также о связанных с  
государственным имуществом проблемах*



# Обзор использования и сохранности государственного имущества в 2016-2017 годах

*Заключение государственного контролёра о перспективах экономики и финансов государства, а также о связанных с государственным имуществом проблемах*

## Предисловие

Эстонское государство и общество многие годы могли использовать при финансировании своего развития, функций и инвестиций безвозвратную иностранную помощь, прежде всего, субсидии Европейского Союза. Это – деньги, которые налогоплательщики других государств доверили нам, исходя из принципа Европейской солидарности, для того, чтобы сделать одноразовые вложения в устойчивое улучшение жизненного уровня. Поэтому мы не можем и не должны бесконечно смотреть со своего рода требовательным ожиданием в сторону более состоятельных государств-членов Союза, считая такую помощь естественной и неотделимой частью нашей жизни и дохода, а также считая, что кто-то другой должен давать нам деньги. По разным причинам сейчас наступает время, когда иностранная помощь Эстонии начнёт уменьшаться.

Несколько месяцев назад, 26 сентября, минуло 30 лет со дня публикации в газете Edasi программы IME, или Экономически самостоятельной Эстонии, которая стала одной из важнейших символических вех на пути возрождения независимости Эстонии. И хотя время и вся Эстония на сегодняшний день полностью изменились, лозунг того времени актуален и сейчас – Эстония должна смочь хозяйствовать самостоятельно. Для того чтобы у нас не сформировалось зависимости от иностранной помощи, особенно в области всевозможных инвестиций, нынешний годовой обзор Государственного контроля сосредоточен именно на деньгах иностранной помощи.

Жизнеспособное и устойчивое государство должно строить своё функционирование на тех деньгах, которые мы должны быть способны сами заработать своими руками и головами. Я не сомневаюсь, что Эстония сможет сделать это, мы никогда ещё не были так самостоятельны, как сейчас. Но мы сможем направить развитие и достаток своего общества и лучше и результативнее воспитывать его, если подготовиться к жизни без иностранной помощи достаточно заблаговременно и продуманно.

Сегодняшние хорошие времена разумно использовать и для того, чтобы подготовиться к временам, которые не будут столь же хороши, накопив резервы и проводя реформы для предотвращения роста расходов и создания условий возникновения новых доходов. Таким образом важно, чтобы правительство поддержало бы именно те усилия, которые подтвердили временем свою прибыльность:

развитие образования и протезирование предпринимательства, творчества, инновативности и изобретательности. Временем подтверждена также необходимость рациональной организации государства. Также проводя различные реформы, мы могли бы спросить, вернее, должны были бы спросить себя, какая их часть принесёт прибавочную стоимость в экономике, не забывая при этом о сплочённости общества и уменьшении неравенства.

Не будет лишним снова напомнить об уже неоднократно обсуждавшейся необходимости критически оценивать в своих мыслях всё, чем государство сейчас занимается, и продумать, что в действительности нужно. Это нужно делать, независимо от того, продолжится ли поток иностранной помощи в том же объёме или уменьшится. При совершении выборов нам поможет простой вопрос: сделали ли бы мы то или иное и теперешним образом и в том случае, если бы должны были сами понести сопутствующие данному решению затраты. И прежде чем отвечать, можно было бы взять паузу на обдумывание. Сейчас наступило подходящее время для таких размышлений.



Алар Карис  
государственный контролёр

6 ноября 2017

## Содержание

<b>Предисловие</b>	<b>1</b>
<b>Бухгалтерия государства по-прежнему хорошо организована, но изменения в управлении финансами требуют основательного осмысления</b>	<b>4</b>
Государственное имущество за год увеличилось чуть больше чем на 200 миллионов евро, почти до 29 миллиардов евро	4
Годовой бухгалтерский отчёт государства за 2016 год в существенной части правилен	4
Отчёт о выполнении государственного бюджета достоверен, хотя понятность государственного бюджета скорей уменьшается	5
Переход к составлению бюджета на основе деятельности требует обдумывания и взвешивания позитивных и негативных сторон реформы	6
<b>Период роста экономики и доходов государства даёт возможность увеличения резервов</b>	<b>8</b>
Экономика Эстонии росла быстрее ожидаемого, важную роль в этом играли строительство и внутреннее потребление	8
Если в экономике дела идут хорошо, то разумно было бы использовать хорошо поступающие доходы для увеличения государственных резервов	10
Согласно прогнозам, к 2021 году доходы государственного бюджета увеличатся на 2 миллиарда евро, однако резервы не вырастут	13
Доля фиксированных расходов государственного бюджета продолжает расти, половина государственного бюджета идёт на расходы в социальной сфере и здравоохранении	16
Значительная часть государственных инвестиций делается при помощи иностранных субсидий	17
<b>Выделяемые Эстонии субсидии Европейского Союза уменьшатся после 2020 года, и это требует внимания уже сейчас</b>	<b>19</b>
Эстония получила миллиарды евро иностранных субсидий	19
При поддержке Европейского Союза финансируется также долговременно необходимая для выполнения государственных задач деятельность	21
Деятельность, которую нужно, по оценке министерств, продолжить и в следующем бюджетном периоде, Европейский Союз финансирует в текущем периоде в размере 3 миллиардов евро	21
В случае сокращения субсидирования со стороны Европейского Союза министерства надеются реализовать необходимую деятельность за счёт других доходов государства	23
Возможное сокращение субсидирования со стороны Европейского Союза затронуло бы многие задачи и цели государства	23
По оценке Министерства финансов, исходящие из сокращения субсидирования со стороны Европейского Союза возможные вопросы разрешаются, прежде всего, в ходе составления бюджетных стратегий государства	25

## **Бухгалтерия государства по-прежнему хорошо организована, но изменения в управлении финансами требуют основательного осмысления**

### **Государственное имущество за год увеличилось чуть больше чем на 200 миллионов евро, почти до 29 миллиардов евро**

1. В разговоре о государственном имуществе часто подразумеваются собранные с людей Эстонии налоги, которые Правительство Республики использует, с разрешения Рийгикогу, для развития жизни Эстонии. Согласно государственному бюджету 2018 года, то есть плану доходов и расходов государства, в деятельность и развитие Эстонского государства впервые планируется направить в течение одного года более 10 миллиардов евро. Чуть больше миллиарда из этого составляет иностранная финансовая помощь, главным образом, из Европейского Союза. Правительство подчёркивает, что эти расходы должны поддерживать рост численности населения Эстонии, безопасности, благосостояния общества и экономики. Правда, проект бюджета только ещё ожидает одобрения Рийгикогу.

2. Наряду с поступающими в государственную кассу доходами, в публичном секторе Эстонии есть также много другого имущества, которое используется для выполнения повседневных задач государства и обеспечения публичных услуг. Например, в собственности государства находятся леса, земли, здания, дороги и сооружения на миллиарды евро. Государство также является собственником десятков коммерческих объединений, и деятельность многих из них связана с предложением услуг людям Эстонии.

3. По состоянию на конец 2016 года, в публичном секторе имелось имущество общей стоимостью около 28,7 миллиарда евро. Оценка законности и результативности использования данного имущества является в пределах полномочий задачей Госконтроля. Госконтроль ежегодно даёт оценку использования денег государства в целом и всех министерств.

### **Годовой бухгалтерский отчёт государства за 2016 год в существенной части правилен**

4. Госконтроль в результате проведённого аудита пришёл к выводу, что **годовой бухгалтерский отчёт** государства за 2016 год в существенной части правильно и справедливо отражает финансовое состояние государства, хозяйственный результат и денежные потоки завершившегося отчётного периода. Также, по мнению Госконтроля, бухгалтерия государственных учреждений, находящихся под главенствующим влиянием государства целевых фондов и государственных коммерческих объединений организована хорошо, и годовые бухгалтерские отчёты составлены преимущественно без существенных ошибок.

**Наряду с использованием налоговых поступлений, на развитие Эстонии влияет также умение государства управлять землями и лесами, зданиями и сооружениями**

**Годовой бухгалтерский отчёт государства** включает министерства, Государственную канцелярию, конституционные институты, государственные коммерческие объединения и целевые фонды, а также государственное доходное учреждение Центр управления государственными лесами (RMK).

## **Отчёт о выполнении государственного бюджета достоверен, хотя понятность государственного бюджета скорей уменьшается**

5. По мнению Госконтроля, государственные учреждения совершали в 2016 году хозяйственные сделки в существенной части в соответствии с Законом о государственном бюджете и государственным бюджетом на 2016 год. Это значит, что в соблюдении Закона о государственном бюджете Госконтроль существенных ошибок не нашёл.

**Операции финансирования** – это операции с финансовыми средствами (например, ценными бумагами) или обязательствами (например, займами).

6. По оценке Госконтроля, отчёт о выполнении государственного бюджета на 2016 год, который показывает бюджетные поступления в размере 8,58 миллиарда, расходы 8,25 миллиарда, инвестиции 299,34 миллиона и **операции финансирования** 26,49 миллиона евро, даёт достоверную информацию о собранных государством доходах (в том числе, поступивших субсидиях), произведённых расходах, инвестициях и операциях финансирования.

**Определяемая Законом о государственном бюджете информативность расходов снижается**

7. Если сопоставимость государственного бюджета с отчётом о выполнении государственного бюджета год от года постепенно улучшалась, то обзор того, для чего можно использовать предусмотренные в бюджете суммы, по оценке Госконтроля, скорей уменьшился. Снизилась предусмотренная в Законе о государственном бюджете информативность представления расходов: если в законах о бюджете прежних лет расходы дифференцировались по их целевому назначению (например, в бюджете были представлены суть и получатель субсидии), то с годами от этого отказались, теперь данная информация приведена лишь по отдельным расходам.

8. Хотя Правительство Республики видит в этом возможность гибко использовать бюджетные деньги, с другой стороны, это уменьшает возможность Рийгигогу и общественности следить за бюджетными решениями и влиять на их принятие. Согласно принятому в июне 2017 года Закону об изменении Закона о государственном бюджете информативность определяемых Законом о государственном бюджете расходов ещё больше уменьшается. Рийгигогу больше не подтверждает хозяйственного назначения расходов, это будет решать ответственный за каждую сферу министр.

9. Что касается ролей исполнительной и законодательной власти, то здесь важен баланс. Это означает, что, наряду с другими механизмами надзора, Рийгигогу и общественность должны для оценки деятельности Правительства Республики иметь достаточно информации. Одними из условий этого являются Закон о государственном бюджете с соответствующей степенью конкретизации и содержательная пояснительная записка равномерного качества.

**Пояснительную записку государственного бюджета можно сделать более содержательной**

10. При анализе пояснительной записки государственного бюджета Госконтроль пришёл к выводу, что пояснительная записка государственного бюджета 2016 года была неравномерного качества. В ней не были разъяснены некоторые расходы, не раскрыты многие важные изменения в доходах и расходах, а также была лишняя информация, которая не способствовала пониманию бюджета. Например, в отношении Министерства экономики и коммуникаций не было пояснено, какие финансовые активы

планировалось приобрести на выделенные по закону о бюджете 32,65 миллиона евро.

11. В пояснительной записке не были разъяснены также многие значительные изменения в суммах бюджета, по сравнению с предыдущим годом. При этом в сферах управления многих министерств были представлены разъяснения по суммам, которые были несущественны. Например, в бюджете Министерства внутренних дел были разъяснены доходы на суммы 140, 1600 и 2128 евро. По Министерству юстиции был разъяснён доход от продажи резервов и основного имущества на сумму 300 евро.

12. Принятые в июне 2017 года по Закону об изменении Закона о государственном бюджете изменения значительно повышают роль пояснительной записки государственного бюджета в рассмотрении бюджета, так как наиболее подробная информация о финансируемой деятельности представляется в дальнейшем только там.

13. Следовательно, составляемая Министерством финансов пояснительная записка государственного бюджета является чрезвычайно важным документом, который должен содержать достаточно информации о сути финансируемой деятельности и помогать в принятии взвешенных решений по бюджету. Информация должна быть достоверной, достаточной и однозначно понимаемой. Также из пояснительной записки должно быть видно, кто отвечает за законное и результативное использование конкретных бюджетных денег.

### **Переход к составлению бюджета на основе деятельности требует обдумывания и взвешивания позитивных и негативных сторон реформы**

14. Правительство Республики приняло решение приступить, начиная с 2020 года, к составлению государственного бюджета на основе деятельности, то есть установить, насколько велики доходы и расходы различных результативных областей деятельности государства, а также убрать детализацию экономического содержания государственного бюджета (например, доходы от деятельности, отчисления) или уменьшить её.

15. По оценке Министерства финансов, данное изменение должно дать обзор, сколько денег вкладывает государство в достижение поставленных в различных сферах целей. Переход к составлению государственного бюджета на основе деятельности должен, по мнению министерства, создать предпосылки для более эффективного сотрудничества сфер управления, чтобы лучше увязать цели, деятельность и ресурсы.

16. Госконтроль полагает, что в известном объёме применение учёта расходов на основе деятельности может создать условия для более эффективного расходования денег, впрочем, составление государственного бюджета на основе деятельности не может быть единственным или самым эффективным способом достижения этой цели. На это указывает опыт пилотного проекта Министерства образования и науки: министерство составило бюджет сферы управления на 2016 год на основе деятельности.

#### **К сведению:**

существует много методов бюджетирования: на кассовой основе, от достигнутого, ориентированное на результат, на основе деятельности, на основе затрат, с нулевой базой и т. п. Также можно использовать так называемые гибридные методы, которые представляют собой сочетание разных методов. Наиболее ресурсосберегающими считаются, в общем, бюджетирование на кассовой основе и на основе затрат.



17. Цель Министерства образования и науки состояла в лучшем сочетании финансов, деятельности и результатов, а также в повышении качества управленческой информации, чтобы таким путём повысить эффективность формирования политики и принятия решений. По оценке Госконтроля, эти цели к настоящему моменту не достигнуты. По словам министерства, переход был трудоёмким и обременительным. У Госконтроля нет уверенности в том, что созданную в результате этого информацию можно использовать для принятия руководящих решений, и ещё сложнее оценить результативность использования запланированных таким образом денег.

18. Министерство финансов не разделяет мнения Госконтроля. По оценке министерства, вынесенные Госконтролем риски не реализуются, бюджетирование на основе деятельности, по утверждению министерства, даёт более прозрачный и понятный обзор расходов государства и результатов использования финансов. Поскольку речь идёт о прогнозе Министерства финансов, и Госконтроль не ознакомлен с решением в целом, как точнее будет происходить бюджетирование в будущем, то Госконтроль не имеет возможности подтвердить целесообразность бюджетирования на основе деятельности.

19. Бюджетирование на основе деятельности может уменьшить и возможности Рийгикогу направлять решения по бюджету. Бюджет на основе деятельности составляется по областям деятельности и программам государственного бюджета, перечень которых определяет Правительство Республики. Правительство имеет возможность по своему усмотрению и с желаемой регулярностью менять содержание областей деятельности и программ.

20. Сейчас пока точно неизвестно, в какой форме и насколько подробно будет расписано (в пояснительной записке государственного бюджета) содержание областей деятельности и программ, т. е. на основе какой информации Рийгикогу будет принимать решения о том, сколько денег выделить той или иной области деятельности и программе. Неясно также, как будет обеспечена сопоставимость с использованием бюджета предыдущих лет, что также является необходимой информацией при принятии решений по новому бюджету.

21. Если программное распределение государственного бюджета изменяется часто, и о сути программ не предоставляется достаточно информации, и Рийгикогу не будет сам более точно, чем прежде, следить за использованием выделенных бюджетом денег, то значительно уменьшится возможность Рийгикогу понимать формирование бюджета и содержательно обсуждать его составление.

22. Также из обзора, составленного специальной комиссией Рийгикогу по контролю государственного бюджета и опубликованного в 2016 году обзора «О возможных изменениях парадигмы фискальной политики в парламентарной системе Эстонии»<sup>1</sup> явствует, что проблема продолжает оставаться актуальной, и государственный бюджет трудно понимаем также

<sup>1</sup> <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/82253fbb-8c75-4d87-89e9-85369b7b4030>

**Изменения в составлении государственного бюджета должны помочь в принятии наиболее взвешенных решений по расходам**

членами Рийгикогу. Для понимания содержания государственного бюджета необходимо углублённо знать бухгалтерию, финансовые и экономические термины и изыскать очень много времени для совместного анализа различных материалов. Условием использования наилучшим образом государственных денег для развития Эстонии является то, чтобы как общественность, так и Рийгикогу, который должен одобрить представленный правительством план расходов, понимали, почему, на что и сколько общественных денег расходуется.

## Период роста экономики и доходов государства даёт возможность увеличения резервов

### Экономика Эстонии росла быстрее ожидаемого, важную роль в этом играли строительство и внутреннее потребление

23. Одной из главных целей парламента и правительства Эстонии были наращивание богатства здешних людей и государства и повышение общественной сплочённости. Развитие государства обычно оценивается по сотням показателей, и самым широко используемым критерием экономической успешности считается внутренний валовой продукт государства (ВВП).

24. В 2016 году ВВП Эстонии вырос на 2,1%, что было немного выше среднего роста среди 28 государств-членов Европейского Союза. ВВП 28 государств ЕС увеличился за тот же период на 1,9%. Внутренний валовой продукт соседних государств, Латвии и Литвы вырос соответственно на 2,2% и 2,3%. После продолжавшегося несколько лет спада пошла на подъём также экономика Финляндии, показав в 2016 году рост 1,9%. По прежнему хороший рост показал также один из главных торговых партнёров Эстонии Швеция (см. таблицу 1). Среди государств-членов ЕС быстрее всего в прошедшем году росла экономика Мальты (5,5%).

**Таблица 1. Реальный рост ВВП в Эстонии и в части государств-членов ЕС в 2012-2016 годах (%)**

	2012	2013	2014	2015	2016
Эстония	4,3	1,9	2,9	1,7	2,1
Средний среди 28 по ЕС	-0,4	0,3	1,8	2,3	1,9
Латвия	4,0	2,4	1,9	2,8	2,2
Литва	3,8	3,5	3,5	1,8	2,3
Финляндия	-1,4	-0,8	-0,6	0,0	1,9
Швеция	-0,3	1,2	2,6	4,5	3,3

Источник: Евростат по состоянию на 27.10.2017 г.

**Сейчас Министерство финансов более оптимистично в отношении ближайшего будущего эстонской экономики, чем весной прошлого года**

25. Начавшийся со второй половины 2016 года заметный рост чувства уверенности в экономике Европы продолжается до сих пор, и лучшие, чем ожидалось, экономические результаты наших ближайших соседей положительно повлияли также на ВВП Эстонии. В первой половине 2017 года экономика Эстонии выросла на 5,2%.

**Чувство уверенности предпринимателей и потребителей Эстонии в последние месяцы скорей снизилось**

**Строительный сектор не может быть долгое время главным локомотивом роста экономики**

26. Более быстрый, чем ожидалось, рост экономики, подбодрил Министерство финансов увидеть лучшие перспективы ближайшего будущего, чем прогнозировалось раньше. В свежем, опубликованном в сентябре 2017 года экономическом прогнозе, министерство сделало более оптимистичными ожидания роста на протяжении всего периода прогнозирования. Если в апреле министерство ожидало рост в текущем году в пределах 2,4%, то теперь – 4,3%. Прогноз ВВП в 2018 и 2019 года увеличился на 0,2% соответственно до 3,3% и до 3%. Более оптимистичными стали также ожидания следующих лет, например, в отношении трудовой занятости, роста зарплат и инвестиций.

27. И всё же как само Министерство финансов<sup>2</sup>, Банк Эстонии<sup>3</sup>, так и экономические аналитики указывают на многие риски для мировой экономики и экономики Эстонии, которые следует учитывать при прежнем быстром росте ВВП 2017 года.

28. Министерство финансов в своём прогнозе делает вывод, что оптимизм в европейской экономике может всё же оказаться кратковременным и хрупким, и нельзя быть по-прежнему уверенными, в каком направлении будет двигаться мировая экономика в следующие годы. Публикуемый Европейской Комиссией индекс экономического доверия, который в июне достиг в Эстонии высшего за последние семь лет уровня, снова начал снижение в июле-августе. Причиной спада являются ухудшающиеся оценки предпринимателей общего состояния экономики и рыночных условий, особенно в промышленности и сфере услуг. Для того чтобы чувство уверенности людей постоянно укреплялось, позитивные послылы и развитие должны длиться дольше, на это указывает и то обстоятельство, что накопления предприятий и домохозяйств больше, чем когда-либо прежде.

29. Заслуживает внимания, что, наряду с сохранившейся способностью к экспортированию, в первой половине 2017 года наибольший вклад в быстрый рост экономики сделали всё же строительный сектор и ориентированные преимущественно на внутреннее потребление отрасли обслуживания, например, торговля, информация и связь, а также профессиональная и техническая деятельность, которые вместе обеспечили более половины всего прироста прибавочной стоимости.

30. Вклад промышленного сектора в экономический рост в последние полгода увеличился, и хотя, согласно прогнозу Министерства финансов, в ближайшие годы ускорится также рост экспортирующей промышленности и сферы обслуживания, всё же, по оценке министерства, наибольшую роль в экономическом росте будут и в дальнейшем играть строительный сектор и направленная на внутреннее потребление сфера обслуживания.

31. На эстонский строительный рынок в первой половине 2017 года, наряду с ускоренным строительством многоквартирных домов, больше всего повлияло увеличение числа государственных заказов, что выразилось в росте строительства сооружений на 42%. Рост в значительной мере обусловлен работами по строительству и

<sup>2</sup> <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigieelarve-ja-majandus/majandusprognoosid>

<sup>3</sup> <https://www.eestipank.ee/press/majandus-seilab-parituules-21092017>

реконструкции объектов инфраструктуры, которые финансируются преимущественно за счёт субсидий Европейского Союза.

32. Но опирающийся на внутреннее потребление и строительный сектор экономический рост, с одной стороны, не только устойчивый, но, с другой стороны, в то же время существует опасность «перегрева» (кратковременного) экономики, если государство форсированно направит деньги в экономику через инвестиции и др. объявления в то время, когда экономика растёт быстрее, чем можно было бы предположить с учётом имеющихся к использованию производственных ресурсов.

### **Если в экономике дела идут хорошо, то разумно было бы использовать хорошо поступающие доходы для увеличения государственных резервов**

33. Начавшийся в 2008 году мировой финансовый кризис и кризис доверия показали, что достигший в период 2005–2007 годов почти 10% экономический рост был в действительности непосильным для Эстонии. Это означает, что быстрое увеличение ВВП не было результатом роста нашей конкурентоспособности, а было обусловлено, прежде всего, доступностью дешёвых заёмных денег в очень большом объёме. Объективно учитывая бывшие в распоряжении Эстонии ресурсы, продолжавшийся рост экономики был значительно скромнее.

**Можно радоваться быстрому росту экономики, но продолжительный рост должен опираться, прежде всего, на конкурентоспособность Эстонии**

34. Хотя нельзя говорить о вернувшемся в Эстонию периоде экономического бума и ещё особенно о том, что могло бы широко охватить сферы деятельности экономики, свежий экономический прогноз Министерства финансов показывает, что в этом и следующем годах экономика Эстонии будет расти немного быстрее, чем можно было бы предположить с учётом имеющихся для использования в Эстонии ресурсов.

35. Экономика может превысить темп продолжительного развития только на короткое время, поскольку превышающий возможности производства спрос ведёт уже в среднесрочной перспективе к росту цен, увеличению давления расходов на рабочую силу и снижению конкурентоспособности. В Эстонии это может уже через некоторое время означать рост как потребительских цен, так и себестоимости.

36. Локомотивом здесь является строительный сектор, который одновременно получает крупные заказы как от государства, предприятий, так и от частных лиц. В 2020–2021 годах, согласно прогнозу Министерства финансов, рост экономики Эстонии должен будет уравниваться с уровнем потенциального, то есть постоянного экономического роста. С другой стороны, Правительство Республики планирует стимулировать экономику дополнительно через крупномасштабные инвестиционные проекты, и на строительный сектор окажет влияние также строительство Rail Baltic.

37. Строительному сектору и связанной с ним деятельности эти инвестиции придадут ещё больший размах, однако их вклад в потенциал экономики Эстонии сомнителен. В то же время расходы на научную и развивающую деятельность продолжают оставаться ниже средних по ЕС, около 1,5% ВВП. В сравнении с поставленной

программой конкурентоспособности Эстонии «Эстония 2020» целью (3% ВВП), в расходах на научную и развивающую деятельность в последние годы произошёл регресс. Но при росте сложности изделий-услуг и потенциала экономики именно научная и развивающая деятельность является очень важным компонентом.

**Государство должно направлять в экономику дополнительные деньги, если предприятиям снова станет трудно**

38. В свете увеличившегося роста экономики стал более оптимистичным прогноз доходов государственного бюджета, и по-прежнему наименьший в Европе государственный долг Эстонии создаёт впечатление, что будто бы это позволяет получить дополнительные денежные инвестиции со стороны государства. С другой стороны, в случае «перегрева» строительного сектора возможно возникновение бума и в других секторах. Создаётся негативное давление зарплаты и рынка труда, и публичный сектор может начать конкурировать с частным сектором из-за возможности делать инвестиции – в условиях быстрого роста цен пострадает также, в конце концов, выполнение заказов публичного сектора.

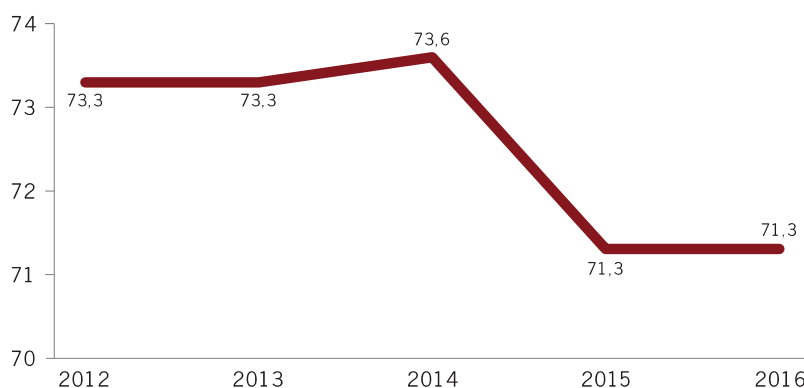
**Одним из наиболее острых вызовов экономики Эстонии является по-прежнему наращивание производительности**

**Производительность рабочей силы Эстонии, по сравнению со средней по ЕС, стала меньше, чем пять лет назад.**

39. Банк Эстонии подчеркнул, что, хотя предприятия смогли и в условиях ускоряющегося роста расходов на рабочую силу снова увеличить прибыль, но долговременный рост богатства предпринимателей, подрядчиков и государства невозможен, если рост производительности предприятий Эстонии не обгонит показатели соседей. Но именно медленный рост производительности является одной из острейших проблем и вызовов экономики Эстонии.

40. Из данных департамента статистики Евростат Европейского Союза видно, что производительность рабочей силы Эстонии, по сравнению со средней по Европейскому Союзу, держалась шесть лет по сути на том же уровне, а в последние пару лет скорей уменьшилась. По состоянию на конец 2016 года производительность составляла 71,3% от средней для 28 государств-членов Европейского Союза производительности, что ниже, чем в 2012–2014 годах (см. диаграмму 1).

**Диаграмма 1. Производительность рабочей силы Эстонии в расчёте на одного работника, по сравнению со средним показателем по Европейскому Союзу в 2012-2016 годах (ЕС 28 = 100%)**



Источник: Евростат по состоянию на 27.10.2017 г.

### К сведению:

С одной стороны, затраты на единицу рабочей силы показывают, с насколько большими затратами создаётся ВВП одной единицы, а с другой стороны, они выражают соотношение между понесёнными на создание данного ВВП затратами на рабочую силу и производительностью.

41. В то же время затраты на рабочую силу в Эстонии росли быстрее производительности. Одним из характеризующих международную конкурентоспособность экономики показателей являются затраты на единицу рабочей силы, которые в 2016 году были на 23% выше, чем в 2010 году. Это значит, что на изготовление продукции в Эстонии требуется почти на четверть больше затрат рабочей силы. При этом, к примеру, затраты на единицу рабочей силы в Финляндии-Швеции в то же время увеличились на 11%. Хотя затраты на единицу рабочей силы в Эстонии в первом полугодии 2017 года снизились, то есть производительность росла быстрее, чем зарплаты, Банк Эстонии предупреждает, что без дополнительных инвестиций в повышение производительности и из-за постоянного давления зарплат на рынке труда этот рост может стать временным.

42. Также одной из целей утверждённой Правительством Республики рассматривающей конкурентоспособность Эстонии программы развития «Эстония 2020» является более быстрый рост производительности относительно затрат на рабочую силу. С достижением данной цели также имеются по-прежнему проблемы. Когда Госконтроль в 2014 году рассматривал показатели «Эстония 2020», в т. ч. также индикаторы экономического развития, ситуация с затратами на рабочую силу была лучше, чем в 2016 году (см. таблицу 2).<sup>4</sup>

**Таблица 2. Изменение показателей производительности и затрат на рабочую силу Программы конкурентоспособности Эстонии «Эстония 2020»**

Цель и показатель	2014	2016	Цель 2020	Изменение обстановки 2016 против 2014
Повысить производительность в расчёте на занятого, по сравнению со средней по ЕС. <i>Уровень производительности в расчёте на занятого, по сравнению со средним по ЕС.</i>	73,6%	71,3%	80%	Ухудшилась.
Рост затрат на рабочую силу не превышает темпов роста производительности. <i>Изменение реального показателя затрат на единицу рабочей силы.</i>	1,7%	4,3%	0%	Ухудшилась.

Источники: Госканцелярия 27.04.2017 г. [программа конкурентоспособности «Эстония 2020»](#), фоновая информация [стартовая страница Riigikantselei EE2020](#) и Евростат

43. Одним из условий роста производительности является желание и возможность предприятия инвестировать. Не всегда такие инвестиции связаны со строительной деятельностью, однако, если чрезмерно активная инвестиционная политика государства станет препятствием для необходимых инвестиций частного сектора (поскольку при строительстве, заказе новых программных решений и покупке других услуг государство и частный сектор конкурируют по отношению к одним и тем же работникам), то это может тормозить и рост производительности.

44. Поэтому для государства важно следить за конъюнктурой экономики и вновь использовать дополнительные деньги для оживления экономики тогда, когда в частном секторе дела пойдут

<sup>4</sup> Обзор использования и сохранения государственного имущества в 2013–2014 годах. Госконтроль, 2014, стр. 22–23.

<http://www.rigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Riigikontrolliaastaaruanneparlamendile/tabid/110/language/et-EE/Default.aspx>.

хуже. Но для этого нужно копить эти деньги и сохранять способность кредитования.

### **Согласно прогнозам, к 2021 году доходы государственного бюджета увеличатся на 2 миллиарда евро, однако резервы не вырастут**

45. Хотя по исходящим из налоговых изменений<sup>5</sup> и приграничной торговли причинам прогноз налоговых поступлений 2017 года несколько уменьшился, согласно ожиданиям, в 2017 году всё же поступит приблизительно 6,7 миллиарда евро налогов, или почти на 376 миллионов евро больше, чем в 2016 году.<sup>6</sup>

46. Общие доходы Государственного бюджета будут расти, согласно прогнозу Министерства финансов, в период 2017–2021 годов в среднем на 5,6% в год, то есть с 9,3 миллиарда до 11,3 миллиарда евро к 2021 году (см. также таблицу 2). Исходя из этого, налоги и выплаты по социальному страхованию увеличатся в тот же период с 6,7 миллиарда до 8,6 миллиарда евро, неналоговые поступления из-за постепенного израсходования субсидий Европейского Союза сократятся приблизительно на 300 миллионов евро, примерно до 1 миллиарда евро, а **передаваемые дальше доходы** вырастут чуть больше чем на 1,7 миллиарда евро.

47. С другой стороны, из летнего экономического прогноза Министерства финансов явствует, что растущие возможности государственного бюджета используются в целях текущих доходов, и на увеличение резервов или уменьшение суммы долга не поступают. Бюджетную позицию правительственного сектора, то есть доходы и расходы, рекомендуется, согласно прогнозу, удерживать вблизи баланса, и прогноз в ожидании ускоренного роста ВВП, по сравнению с весной, исправлен, но государственные резервы остаются на теперешнем уровне (см. таблицу 3).

### **Рост доходов государственного бюджета используется для покрытия текущих расходов**

**Передаваемые дальше доходы** – предусмотренные в правовом акте налоги, пошлины, штрафы и иные обременения, подлежащие передаче сборщиком налогов определенному в правовом акте получателю, например, местному самоуправлению.

<sup>5</sup> Например, повышение общего не облагаемого налогами дохода, повышение дополнительного не облагаемого налогами дохода пенсий.

<sup>6</sup> Без передаваемых дальше доходов. Начиная с летнего 2017 года экономического прогноза, Министерство финансов представляет прогноз доходов государственного бюджета от достигнутого.

**Таблица 3. Некоторые показатели летнего 2017 года экономического прогноза Министерства финансов на 2016–2021 годы**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Общие доходы госбюджета (млн евро) в т. ч.</b>	<b>8 634</b>	<b>9 356</b>	<b>10 312</b>	<b>10 832</b>	<b>11 142</b>	<b>11 295</b>
налоги и выплаты по социальному страхованию	6 319	6 695	7 280	7 669	8 027	8 601
неналоговые поступления	1 051	1 299	1 592	1 632	1 495	968
передаваемые дальше доходы	1 265	1 360	1 439	1 531	1 620	1 707
<b>Ликвидные финансовые средства правительственного сектора (млн евро)</b>	<b>2 044</b>	<b>1 955</b>	<b>1 835</b>	<b>1 798</b>	<b>1 837</b>	<b>1 934</b>
<b>Долг правительственного сектора (млн евро)</b>	<b>1 984</b>	<b>2 067</b>	<b>2 101</b>	<b>2 225</b>	<b>2 107</b>	<b>2 018</b>
<b>Номинальная бюджетная позиция правительственного сектора (% ВВП), в т. ч.</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>
центральное правительство	0,1	0,1	-0,3	-0,3	0,2	0,8
Больничная касса и Касса по безработице	0,03	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
самоуправления	0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,3
<b>Структурно выровненная бюджетная позиция правительственного сектора (% ВВП)</b>	<b>0,8</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,6</b>

Номинальная бюджетная позиция правительственного сектора – разность между общими доходами и общими расходами относящихся к правительственному сектору центрального правительства, местных самоуправлений и фондов социального страхования (Больничная касса и Касса по безработице). Бюджетная позиция отображается в учёте от достигнутого, что упрощённо означает, что расходы учитываются в момент возникновения обязанности, но не в момент выплаты денег (как делается при учёте на кассовой основе).

Источник: летний экономический прогноз 2017 года Министерства финансов

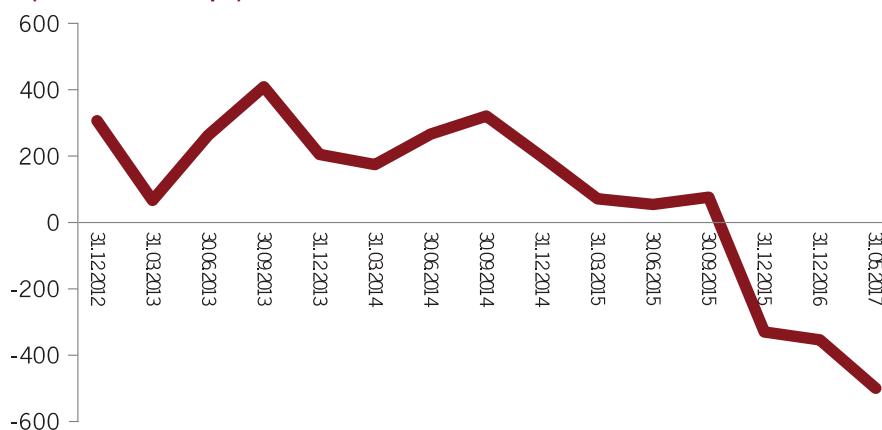
48. Однако, говоря о резервах государства, стоит обратить внимание на то, что ликвидные финансовые средства правительственного сектора не являются исключительно, так сказать, собственными деньгами правительства, которые правительство может, в случае необходимости, использовать в полной мере, например, для покрытия расходов государственного бюджета или для выполнения других обязательств, так как в числе резервов отображаются также ликвидные средства местных самоуправлений, общественно-правовых учреждений и т. п. лиц.

49. Правительственная часть ликвидных резервов истощилась осенью 2015 года. По состоянию на конец мая 2017 года правительство использовало на покрытие своих расходов и обязательств деньги Эстонской Больничной кассы и Эстонской Кассы по безработице на сумму приблизительно 500 миллионов евро, которые, начиная с 2012 года, хранятся в государственной кассе, и которые правительство должно быть готово в любой момент



предоставить к использованию для обеспечения работы фондов социального страхования (см. диаграмму 2).<sup>7</sup>

**Диаграмма 2. Размер ликвидных резервов правительства в 2012–2017 годах (в миллионах евро)**



Источник: Министерство финансов

### Использование резервов Эстонской Больничной кассы и Эстонской Кассы по безработице на финансирование повседневных расходов государства требует юридической ясности

Читайте подробнее

Из аудиторского отчёта Госконтроля [«Правомерность годового отчёта и законность сделок государства за 2016 год»](#)

50. По оценке Госконтроля, при присоединении денег фондов социального страхования и резервов к т. н. правительственным деньгам создалась обстановка, когда деньги Больничной кассы и Кассы по безработице были использованы как вопреки Закону о Больничной кассе Эстонии, так и вопреки Закону о страховании от безработицы. Согласно этим законам, деньги Больничной кассы и Кассы по безработице не разрешается использовать ни на что иное, кроме выполнения установленных в этих законах задач.

51. Несмотря на это, Министерство финансов, ссылаясь на Закон о государственном бюджете, использовало эти деньги также на выплаты государства. Поскольку мнение Министерства финансов в деле использования денег Больничной кассы и Кассы по безработице отличалось от мнения Госконтроля, то Госконтроль запросил точку зрения канцлера права по данному вопросу. Канцлер права согласился с мнением Госконтроля и ответил, что формулировка Закона о государственном бюджете не учитывает целей Эстонской Больничной кассы и Эстонской Кассы по безработице, а также установленных им как общественно-правовым юридическим лицам многих ограничений при использовании их имущества и не согласуется с Законом о Больничной кассе Эстонии и с Законом о страховании от безработицы, в которых говорится только лишь о хранении денег в государственной кассе.

52. Следовательно, также по оценке канцлера права, Закон о государственном бюджете противоречит Закону о Больничной кассе Эстонии и Закону о страховании от безработицы, и если Рийгигогу желает разрешить такое использование денег, то это нужно чётко предусмотреть законом и привести в соответствие правовые акты.

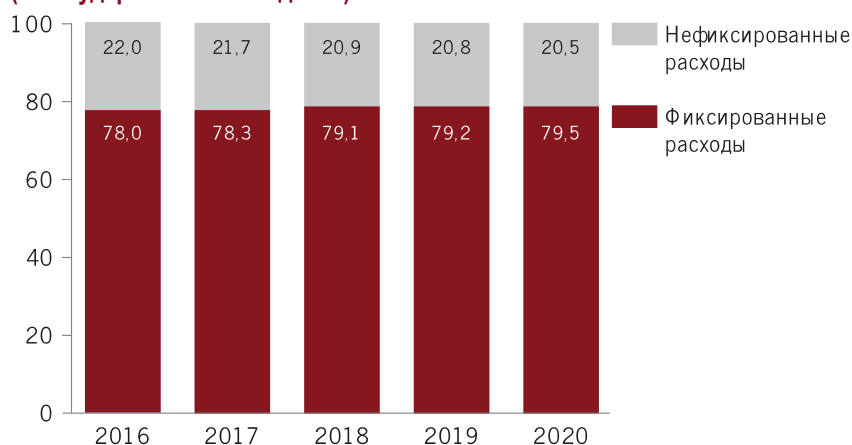
<sup>7</sup> Правительство имеет возможность использовать также стабилизационный резерв, размер которого по состоянию на сентябрь 2017 года был равен 413 миллионам евро, но только в чрезвычайных случаях и с разрешения Рийгигогу.

### Доля фиксированных расходов государственного бюджета продолжает расти, половина государственного бюджета идёт на расходы в социальной сфере и здравоохранении

**В 2020 году около 80% расходов государственного бюджета бронированы**

53. Большая часть расходов государственного бюджета установлена законами или иным способом. Такие фиксированные расходы составляли, по данным Министерства финансов, в 2016 году 78% государственного бюджета, и, согласно прогнозу, в 2020 году установленные расходы составят почти 80% государственного бюджета (см. диаграмму 3).

**Диаграмма 3. Разделение расходов государственного бюджета на фиксированные и нефиксированные расходы в 2016–2020 годах (% государственного бюджета)\***



\* Министерство финансов не обновило в 2017 году прогноз фиксированных расходов из-за разработки новой методики расчёта. Поэтому в отличие от других содержащих прогнозы иллюстраций здесь не представлен прогноз на 2021 год.

Источник: Данные Министерства финансов Госконтролю осенью 2016 года

54. Рост доли фиксированных расходов означает, что доходы и расходы государственного бюджета увеличиваются, однако пропорционально уменьшается количество гибко используемых для направления на развитие государства свободных денег. И хотя Министерство финансов годами считало проблемой большую долю фиксированных расходов, гибкость использования государственного бюджета не повысилась.

**Расходы на социальную сферу и здравоохранение составляют половину государственного бюджета**

55. В сферах деятельности государства деньги государственного бюджета используются чаще всего на финансирование социальной защиты. Если в 2016 году, по данным Министерства финансов, расходы на социальную сферу и здравоохранение составили 47% общих расходов государственного бюджета, то к 2020 году эта доля вырастет, по оценке министерства, до 50%.

56. Прогноз распределения расходов по сферам деятельности государства приведён в летнем экономическом прогнозе 2017 года Министерства финансов, но следует иметь в виду, что речь идёт не о государственном бюджете, а о расходах правительственного сектора (см. таблицу 4 вместе с таблицей 3 дефиниции правительственного сектора).

**Таблица 4. Расходы правительственного сектора по сферам деятельности в 2016 и 2017 и прогноз на 2021 год (% ВВП)**

Сфера деятельности	2016	2017	2021	Изменение 2021, по сравнению с 2017
Общие услуги правительственного сектора	4,0	4,4	4,4	0,0
Государственная оборона	2,0	2,0	2,0	0,0
Общественный порядок и безопасность	1,6	1,6	1,4	-0,2
Экономика	4,6	4,9	4,0	-0,9
Охрана окружающей среды	0,5	0,5	0,5	0,0
Жилищное и коммунальное хозяйство	0,3	0,3	0,3	0,0
Здравоохранение	5,7	5,6	5,6	0,0
Свободное время, культура и религия	1,7	1,8	1,7	-0,1
Образование	6,2	5,9	5,2	-0,7
Социальная защита	13,4	13,0	12,9	-0,1
Расходы правительственного сектора всего	40,1	40,0	37,9	-2,1

Источник: Летний экономический прогноз 2017 года Министерства финансов

57. Из данных явствует, что, по сравнению с 2017 годом, доля финансирования из ВВП различных сфер деятельности государства продолжает оставаться приблизительно на том же уровне.

### **Значительная часть государственных инвестиций делается при помощи иностранных субсидий**

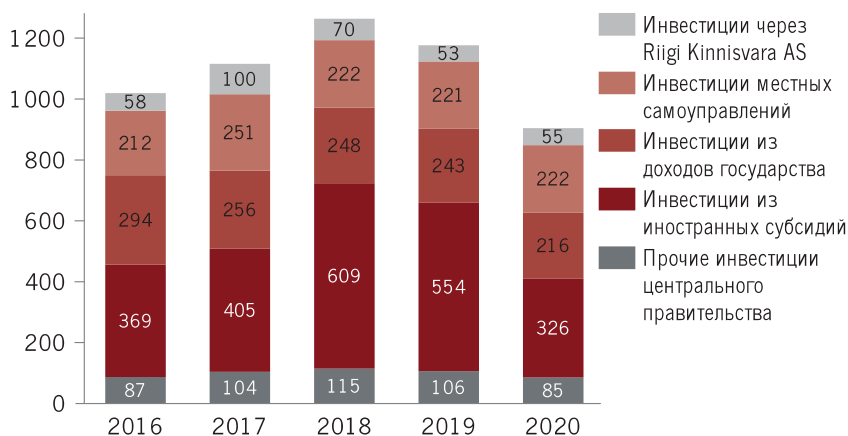
58. До сегодняшнего дня после восстановления независимости Эстонии ни в один год доходы государственного бюджета не были меньше, чем в предыдущем году. Заметную роль играли различные иностранные субсидии, прежде всего, при помощи Европейского Союза, которые Эстония могла использовать в объёме миллиардов евро.

**Почти половина инвестиций делается при помощи денег из-за рубежа**

59. Доля иностранных субсидий в покрытии общих расходов государственного бюджета была наибольшей в 2012 году, когда чуть больше, чем 13% расходов было сделано за счёт различных иностранных субсидий. С сокращением использования бюджетных денег Европейского Союза в 2007–2013 годы доля расходов немного уменьшилась, но в текущем году снова увеличится до 10% государственного бюджета.

60. Согласно прогнозу, в 2018–2020 годы доля иностранных субсидий в расходах государственного бюджета останется в пределах 8,2–10,1%. Согласно государственной бюджетной стратегии на 2017–2020 годы, на 2017 год запланированы инвестиции правительственного сектора около 1,1 миллиарда евро, из которых 405 миллионов евро, или 37%, поступят из иностранных субсидий (см. диаграмму 4).

**Диаграмма 4. Инвестиции правительственного сектора в 2016–2020 годах (в миллионах евро)\***



\* Министерство финансов не представило в самой свежей бюджетной стратегии государства на 2018–2021 годы данные инвестиций правительственного сектора в разбивке по источникам в приведённой на диаграмме форме. Поэтому на схеме не отображён прогноз на 2021 год.

Источник: Бюджетная стратегия государства на 2017–2020 годы

**61.** Из планов инвестиций правительственного сектора видно, что собственные доходы государства расходуются преимущественно на покрытие фиксированных расходов, а вкладываемые в долгосрочное развитие государства инвестиции поступают в большей части за счёт иностранных субсидий.

**62.** Но в начинающемся в 2021 году бюджетном периоде Европейского Союза Эстонии, очевидно, предстоит использовать значительно меньше денежных субсидий. Поэтому Госконтроль решил в рамках обзора за текущий год проанализировать и обратить особое внимание на вопрос, подготовилось ли государство к существенному уменьшению субсидий Европейского Союза, чтобы обеспечить выполнение задач государства и в случае сокращения субсидий. Главные выводы и замечания Госконтроля рассмотрены в следующей главе, которая опирается на опубликованный в ноябре 2017 года аудит «Финансирование задач государства из субсидий Европейского Союза».

## Выделяемые Эстонии субсидии Европейского Союза уменьшатся после 2020 года, и это требует внимания уже сейчас<sup>8</sup>

### Эстония получила миллиарды евро иностранных субсидий

63. Эстонское государство, начиная с момента восстановления независимости, получило миллиарды евро безвозвратных иностранных субсидий, поступивших преимущественно от Европейского Союза. В бюджетный период 2014–2020 годов Европейский Союз субсидирует Эстонию из структурных и инвестиционных фондов суммой в 4,4 миллиарда евро. Из них около 3,5 миллиарда пойдут на поддержку политики солидарности, например, на развитие образования, предпринимательства, транспорта, информационного общества и экологической сферы, а также приблизительно 900 миллионов евро пойдут на поддержку сельского хозяйства и рыболовства<sup>9</sup>.

64. В течение последних десяти лет, в среднем, почти половина инвестиций правительственного сектора (см. диаграмму 5) и немного более десятой части всех расходов государственного бюджета финансировались при поддержке Европейского Союза.

65. Хотя первоначальный порядок величины выяснится предположительно в 2019 году, но в следующем, начинающемся в 2021 году бюджетном периоде Европейского Союза, Эстонии предстоит использовать, очевидно, значительно меньшее денежное пособие. Без учёта влияния выхода Соединённого Королевства из

**Почти половина государственных инвестиций и десятая часть всех расходов делаются при поддержке Европейского Союза**

<sup>8</sup> Госконтроль составил вместе с представляемым Рийгигогу годовым обзором аудит «Финансирование задач государства из субсидий Европейского Союза», в котором тема рассматривается по сферам. Госконтроль планировал опубликовать отчёт аудита вместе с обзором использования и сохранности государственного имущества в 2016–2017 годах. В сентябре 2017 Госконтроль представил первоначальный проект аудита имеющим отношение к делу министерствам и попросил высказать мнение. Комментарии по существу проекта предоставили только Министерство финансов, и они преимущественно учитывались в отчёте. Проект отчёта был готов 13.10.2017 и официально отправлен для выражения мнения в Министерство финансов, Министерство экономики и коммуникаций, Министерство образования и науки, Министерство окружающей среды, Министерство социальных дел, Министерство внутренних дел и Министерство культуры. Просили ответить не позднее 27.10.2017, чтобы Госконтроль мог представить Рийгигогу отчёт вместе с годовым обзором. Ко времени готовности годового обзора Госконтроля, 03.11.2017, не выслали официального мнения по отчёту аудита Министерство финансов, Министерство экономики и коммуникаций, Министерство социальных дел и Министерство внутренних дел. Исходя из вышесказанного, Госконтроль не смог опубликовать окончательный отчёт по аудиту «Финансирование задач государства из субсидий Европейского Союза» к тому же времени, когда представит свой годовой обзор Рийгигогу – 06.11.2017. Госконтроль опубликует отчёт по аудиту, в котором имеется подробное рассмотрение главы настоящего обзора, при первой возможности после того, когда поступят официальные ответы аудитированных.

<sup>9</sup> Европейский Союз выделит Эстонии в 2014–2020 году деньги, главным образом, через пять фондов. Из-за разных принципов планирования фондов отличаются направленные на развитие сельского хозяйства и рыболовства субсидии (Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельской жизни, Европейский фонд морского дела и рыболовства) от субсидий остальных сфер (Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Фонд сплочённости). Подробнее см. о фондах и финансируемых ими направлениях деятельности <http://www.struktuurifondid.ee/et>.

Европейского Союза субсидии сократятся, по сравнению с теперешним периодом, по предварительной оценке Министерства финансов, до 40%, то есть приблизительно на 1,5 миллиарда евро.

**66.** Субсидии Европейского Союза уже почти 15 лет помогали развитию Эстонского государства, выполнению функций государства и обеспечению предоставления общественных услуг. Инвестиции и расходы, сделанные в в последнее десятилетие в жизненную среду эстонского налогоплательщика, в значительной части были осуществлены благодаря денежным субсидиям Европейского Союза, которые теперь будут быстро сокращаться. От готовности и решений государства зависит, будет ли найден способ поддержания лучшим способом жизни Эстонии и здешних людей также в условиях, когда можно будет использовать значительно меньше иностранной помощи, чем прежде.

**Диаграмма 5. Инвестиции правительственного сектора из субсидий Европейского Союза, собственных доходов государства и бюджета самоуправлений в 2008–2017 годах (в миллионах евро)**



Источник: Министерство финансов, бюджетные стратегии государства и пояснительные записки государственных бюджетов

**67.** Госконтроль провёл аудит «Финансирование задач государства из субсидий Европейского Союза», чтобы выяснить, подготовилось ли государство к тому, чтобы обеспечить выполнение задач государства и тогда, когда субсидии Европейского Союза существенно сократятся.

**68.** Для достижения цели аудита Госконтроль составил вопросник, который охватил финансируемые сейчас из субсидий Европейского Союза виды деятельности и инвестиционные меры, и попросил от ответственных сфер управления за реализацию деятельности (реализующего учреждения) дать следующие письменные оценки:

- какие финансируемые сейчас из субсидий Европейского Союза виды деятельности должны остаться и в следующем бюджетном периоде Европейского Союза;

- сколько для этих видов деятельности предположительно нужно денег;
- как спланировано финансирование деятельностей, если использовать меньше денег субсидий;
- каким могло бы быть предположительное влияние на достижение целей в разных сферах управления и/или на обеспечение публичных услуг, если необходимую деятельность нужно будет всё же завершить или уменьшить финансирование.

69. Аудит охватил финансируемую из Европейского фонда регионального развития, Европейского социального фонда и Фонда сплочённости деятельность. Отчёт не рассматривает субсидии сельского хозяйства и рыболовства, поскольку они формируются на других, преимущественно политических основах и не исходят из показателей валового внутреннего продукта или валового национального дохода государства-члена ЕС. За основу перечня видов деятельности взято приложение «Перечень мер структурной поддержки на период 2014–2020» распоряжения № 325 от 29.09.2016 года Правительства Республики.

### **При поддержке Европейского Союза финансируется также долговременно необходимая для выполнения государственных задач деятельность**

70. Данные министерствами оценки и прогнозы и доступная финансовая информация указывают на то, что при поддержке Европейского Союза финансируется, наряду с одноразовыми инвестициями, также деятельность, важная с точки зрения развития государства, и которую необходимо продолжать и в следующий бюджетный период ЕС. При этом некоторые области деятельности/задачи государства финансируются в значительной части из иностранных субсидий (например, строительство и реновация дорог, сохранение окружающей среды, поддержка предпринимательства и регионального развития).

**90% финансируемой при поддержке Европейского Союза деятельности, по оценке министерств, будут нужны и после 2020 года**

71. В ходе аудита выяснилось, что министерства считают необходимым в следующем бюджетном периоде ЕС продолжить почти все виды деятельности, которые сейчас реализуются при помощи субсидий. По оценке сфер управления, 90% из этих видов деятельности будут необходимы и после 2020 года.

72. Оценки министерств не означают, что при поддержке ЕС будут финансироваться на 90% также повседневные расходы государства. С другой стороны, позиции министерств всё же показывают, что часть видов деятельности долговременно необходима, и от них нелегко будет отказаться при уменьшении субсидий.

### **Деятельность, которую нужно, по оценке министерств, продолжить и в следующем бюджетном периоде, Европейский Союз финансирует в текущем периоде в размере 3 миллиардов евро**

73. Госконтроль хотел также получить от сфер управления оценку, сколько предположительно потребуется денег, чтобы продолжить те

виды деятельности, на реализацию которых сейчас используются деньги ЕС, и после 2020 года.

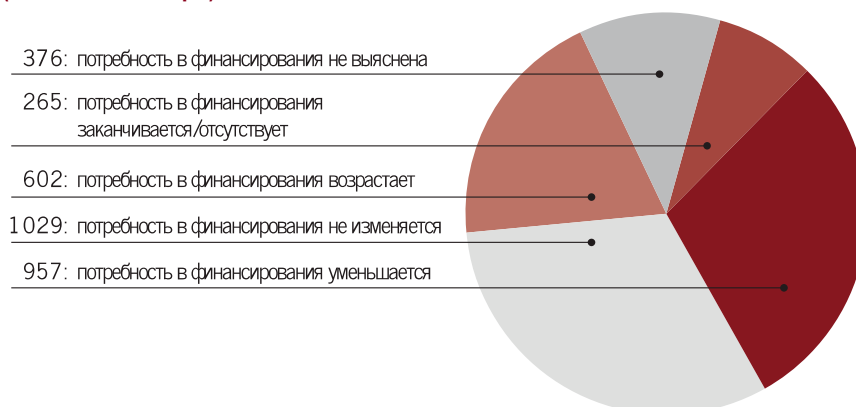
74. Количественную оценку потребности в деньгах предоставили не все сферы управления, поэтому невозможно сделать обобщения и выяснить в целом, какой предположительно сформируется потребность в деньгах финансируемых сейчас при поддержке ЕС видов деятельности после 2020 года. Ответы министерств можно анализировать со степенью точности, возрастёт ли скорей потребность в финансировании деятельности, не изменится ли или скорей уменьшится или закончится.

75. Общий бюджет субсидий ЕС на 2014–2020 годы составляет около 3,2 миллиарда евро<sup>10</sup>. Виды деятельности, которые, по оценке министерств, следует продолжить и в следующем бюджетном периоде ЕС, финансируются при поддержке ЕС в текущий период в объёме около 3 миллиардов евро.

76. На нужды тех видов деятельности, финансирование которых должно, по оценке министерств, в следующем бюджетном периоде ЕС увеличиться, в текущем бюджетном периоде выделено около 600 миллионов евро. Чуть больше 1 миллиарда евро расходуется сейчас на виды деятельности, потребность в финансировании которых предположительно останется, по оценке министерств, на том же уровне. В объёме около 960 миллионов евро финансируются в текущем периоде при поддержке ЕС виды деятельности, потребность в финансировании которых может, по мнению министерств, уменьшиться, но продолжать которые всё же необходимо. Приблизительно 265 миллионов евро предусмотрены на виды деятельности, от которых, по оценке министерств, в следующем бюджетном периоде можно/целесообразно отказаться (см. диаграмму 6 и более подробно в подотчётах по отраслям).

**265 миллионов евро стоят те виды деятельности, которые сейчас финансирует Европейский Союз и от которых, по оценке министерств, можно будет отказаться**

**Диаграмма 6. Бюджет финансируемых при поддержке Европейского Союза видов деятельности в 2014–2020 годах на основе оценок реализующих учреждений (в миллионах евро)\***



\* Приведённые на диаграмме бюджеты содержат только субсидии Европейского Союза и не содержат государственного софинансирования или денежного вклада возможного выгодоприобретателя.

Источник: Госконтроль на основе оценок реализующих учреждений

<sup>10</sup> Вместе с итоговым резервом и мерами технической помощи размер бюджета составляет около 3,5 миллиарда евро.



**Министерства надеются в случае уменьшения субсидий изыскать необходимые деньги из других доходов государства**

**Компенсация сокращения субсидирования Европейского Союза из (налоговых) доходов государства может оказаться сложной по причине сокращения численности и старения населения**

### **В случае сокращения субсидирования со стороны Европейского Союза министерства надеются реализовать необходимую деятельность за счёт других доходов государства**

77. Для чуть более половины видов деятельности, которые министерства считают необходимым продолжить, неясно, из каких источников деятельность будет финансироваться в случае сокращения субсидий ЕС. Большие надежды возлагаются всё же на собственные доходы государственного бюджета. Для чуть менее половины признанных необходимыми видов деятельности министерство видит в качестве источника финансирования по-прежнему бюджет сферы управления.

78. Однако компенсация сокращения субсидирования ЕС из налоговых поступлений государства может оказаться сложной по причине сокращения численности и старения населения Эстонии. Перспективы эстонской экономики и поступлений государственных доходов в ближайшие годы, согласно свежнему, летнему экономическому прогнозу Министерства финансов, улучшились, и денежные дела Эстонского государства хороши, по сравнению с остальными государствами Европы, однако изменения численности населения и хрупкая стабильность мировой экономики создают риски и нажим на государственный бюджет как со стороны доходов, так и со стороны расходов.

79. Согласно прогнозу Министерства финансов, доходы государства в ближайшие годы будут успешно расти, но около 80% доходов государственного бюджета забронированы, и рост доходов пойдёт преимущественно на финансирование социальной сферы и здравоохранения.

80. Если субсидии ЕС в следующем бюджетном периоде сократятся, и министерства надеются на финансирование необходимых видов деятельности из государственного бюджета, то, с учётом доходной и расходной структуры бюджета, а также демографического развития государства, сложно будет найти недостающие деньги из собственных доходов государства. Если же финансирование необходимых видов деятельности значительно урезать, то это, по оценке министерств, негативно скажется на выполнении задач государства.

### **Возможное сокращение субсидирования со стороны Европейского Союза затронуло бы многие задачи и цели государства**

81. Помимо прогнозирования потребностей и источников финансирования, Госконтроль желал также получить от министерств оценку, как повлияет на выполнение задач государства и/или доступность/качество публичных услуг то, если виды деятельности, которые теперь финансируются при поддержке ЕС и которые следует продолжить и в следующем бюджетном периоде, финансировать меньше или не финансировать совсем.

**Сокращение финансирования негативно повлияет на многие виды деятельности и цели государства**

82. Конкретное и количественно оцениваемое влияние на доступность и качество публичных услуг или на цели развития Эстонии министерства, в большинстве своём, в своих оценках не привели. По сферам управления охарактеризовано обобщённо, что может повлечь за собой значительное сокращение или прекращение финансирования.

83. Например, в социальной сфере можно, по мнению Министерства социальных дел, уменьшить объём попечительских услуг для пожилых или людей с особыми потребностями, если в следующем бюджетном периоде ЕС не будут получены дополнительные субсидии ЕС или дополнительные деньги из государственного бюджета. Также Министерство социальных дел отметило, что в случае сокращения в следующем периоде субсидий ЕС должна возникнуть необходимость сделать дополнительные инвестиции в сферы здравоохранения или специального попечительства, и их придётся делать поставщикам услуг из собственных средств. Особые возможности для увеличения источников дохода крупных больниц и поставщиков услуг специального попечительства всё же не предусматриваются.

84. Министерство экономики и коммуникаций среди всего прочего привело, что, если финансирование сферы транспорта должно сократиться после 2020 года, то это повлечёт за собой снижение качества дорожной и железнодорожной сетей. Слишком малое инвестирование в железную дорогу может привести к ухудшению услуги перевозки пассажиров. Если оставить без финансирования ИТ-сферу, то это может, по оценке Министерства экономики и коммуникаций, привести, среди прочего, к ухудшению качества электронных услуг или прекращению развития в прежнем объёме услуг, снижающих административную нагрузку.

85. Многие поддерживающие предпринимательство действия зависят сейчас на 90–100% от денег Европейского Союза. По оценке Министерства экономики и коммуникаций, существенное сокращение субсидии ЕС оказало бы негативное влияние на цели развития Эстонии, например, на научную и развивающую деятельность, реформирование предприятий и способность к экспорту.

86. Согласно теперешним оценкам представителей Министерства образования и науки, в случае сокращения финансирования главной проблемой будет ухудшение качества образования на всех ступенях образования, т. е. общего образования, профессионального образования и высшего образования. Масштабнее всего ухудшение качества скажется на науке и высшем образовании. Устойчивое развитие науки – это важный фактор роста экономики и достижения благосостояния. Если не заниматься в дальнейшем проблемой постоянного развития науки, то может, согласно оценкам, сократиться поступление молодёжи на учёбу по специальностям в сферах естественных и точных наук.

87. Прекращение или сокращение финансирования приведёт, по оценке чиновников Министерства образования и науки, также к торможению развития обучения на протяжении всей жизни. Уменьшится возвращение взрослых к уровневому обучению, и участие в учёбе больше не будет возможно субсидировать.

Уменьшится также доступность качественной и соответствующей доподготовки и переподготовки, и это ещё больше сократит степень трудовой занятости.

88. Эксперты Министерства окружающей среды полагают, что, если в следующий бюджетный период ЕС Эстония не получит достаточно субсидий для продолжения прежних видов деятельности, и не найдётся денег внутри государства, то из-за этого может быть отложено достижение многих установленных в директивах ЕС экологических целей, например, улучшение состояния водоёмов и приостановка сокращения биоразнообразия. В худшем случае из-за чрезмерного давления на окружающую среду и недостаточных мер сглаживания может ухудшиться и экологическая обстановка.

89. Министерство внутренних дел пришло к выводу, что сокращение инвестиций (субсидий ЕС) может означать регресс на пути увеличения возможности борьбы с загрязнениями.

90. Министерство финансов как учреждение, реализующее поддержку регионального развития, выявило, что неполучение необходимого финансирования снизит, среди прочего, конкурентоспособность (сельских) регионов и создание рабочих мест, и эмиграция в центры ещё более ускорится.

### **По оценке Министерства финансов, исходящие из сокращения субсидирования со стороны Европейского Союза возможные вопросы разрешаются, прежде всего, в ходе составления бюджетных стратегий государства**

91. Будучи организующим использование субсидий Европейского Союза учреждением, Министерство финансов инициировало в 2013 году процесс, целью которого было составление целостной стратегии, как выживать в дальнейшем с меньшими субсидиями ЕС. Министерство финансов запросило от сфер управления аналогичную информацию, как и Госконтроль: оценку соответствующего министерства того, какие финансируемые ЕС в 2014–2020 годах виды деятельности следует продолжить и после 2020 года, сколько денег нужно для этого, и откуда должны поступить эти деньги.

92. По словам Министерства финансов, полученные от министерств информация и прогнозы были недостаточными и неравного качества, поэтому было сочтено нецелесообразным составлять отдельную программу деятельности, как подготовиться к сокращению иностранных субсидий. Подготовка к возможному сокращению субсидий ЕС ведётся, по словам министерства, в ходе других процессов управления финансированием государства.

93. Министерство подчеркнуло также то, что в 2017 году произойдёт переход к методобюджетирования от достигнутого, а в 2020 году будет принят к использованию метод бюджетирования на основе деятельности. По оценке Министерства финансов, инновации свидетельствуют о существенном развитии управления государством. Эти инновации помогают получить более точный обзор использования государственных денег и являются условием принятия лучших управленческих решений. При поддержке реформ можно, по словам министерства, среди прочего, установить услуги,

**Стратегию по выживанию при сокращении субсидий Европейского Союза пытались составить уже в 2013 году**

которые не являются необходимыми или малоэффективны, и решить, при помощи каких ресурсов наиболее разумно оказывать ту или иную услугу.

94. Министерство считает также, что составлять отдельную стратегию по предотвращению негативного влияния, исходящего от сокращения субсидий, не нужно, поскольку касающиеся возможностей и потребностей государства анализы и решения надо делать в бюджетной стратегии государства и в рамках составления государственных бюджетов, рассматривая вместе как иностранные субсидии, так и другие доходы государства. Отсюда – ожидание Министерства финансов, что связанные с сокращением субсидий ЕС возможные проблемы будут подняты в ходе обсуждений бюджетных стратегий государства. Так подготовка к годам 2021+ должна идти гибко и в соответствии с потребностями.

**К сокращению субсидий Европейского Союза нужно подготовиться, очевидно, тем или иным способом**

95. По оценке Госконтроля, представленные точки зрения и прогнозы министерств, а также финансовая информация, имеющаяся у государства, указывают на то, что вероятное существенное сокращение субсидий Европейского Союза после 2020 года является перспективой, на которую непременно следует обратить внимание тем или иным образом.

96. Из результатов аудита выясняется, что, хотя информационные системы государства не позволяют иметь точных данных, наряду с одноразовыми инвестициями, из субсидий Европейского Союза финансируются также задачи и необходимые долговременные виды деятельности государства, финансирование которых может осложниться в случае сокращения субсидий и ухудшения экономической ситуации государства.

97. Поскольку народонаселение Эстонии сокращается и стареет, расходы государственного бюджета преимущественно забронированы, и рост государственных доходов используется, главным образом, для финансирования расходов на социальную сферу и здравоохранение, то финансирование развития государства в условиях сокращения субсидий Европейского Союза после 2020 года требует анализа и внимания уже сейчас.

**К планированию следующего бюджетного периода Европейского Союза следует привлечь и Рийгикогу**

98. Госконтроль согласен, что главное – это не форма подготовки к сокращению субсидий Европейского Союза, а чтобы она велась содержательно, продуманно и прозрачно. Поэтому Госконтроль ожидает, что в составе следующей, касающейся государства бюджетной стратегии на 2019–2022 годы Министерство финансов представит подробные пояснения, а также график и программу деятельности, как и в рамках каких процессов идёт подготовка к вероятному сокращению субсидий Европейского Союза.

99. Предоставляемая информация должна, по оценке Госконтроля, охватывать, среди всего прочего, информацию о том, какие сферы деятельности государства и задачи, а также в каком объёме зависят от субсидий Европейского Союза, и как планируется финансировать необходимую деятельность в будущем.

100. Потребности государства, его возможности и альтернативы выбора затрат нужно в случае сокращения иностранных субсидий анализировать и рассматривать в целом и понятно. Ясное вынесение

этой информации и мест принятия решений в бюджетной стратегии государства и в прочих процессах финансового управления являются ещё более важным обстоятельством потому, что переход к бюджетированию на основе деятельности и изменения в способе представления Закона о государственном бюджете и пояснительной записки могут снизить возможности общественности и Рийгикогу понять и направить расходы государственного бюджета.

**101.** Для более широкой постановки приоритетов было бы важно привлечь к планированию следующего бюджетного периода Европейского Союза также Рийгикогу. Если, по заверению Министерства финансов, подготовка к сокращению субсидий Европейского Союза будет проходить, среди прочего, в ходе составления бюджетных стратегий государства, то, по оценке Госконтроля, следует довести бюджетную стратегию государства и до Рийгикогу.