

Обзор использования и сохранности государственного имущества в 2015–2016 гг.

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

Обзор использования и сохранности государственного имущества в 2015–2016 гг.

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

Вместо предисловия

Мы вступаем в новый год в такой ситуации, в которой государственный долг Эстонии является наименьшим во всём Европейском союзе, бухгалтерский учёт приведён в порядок, трудовая занятость достигает максимума, однако невысокая производительность труда по сравнению с другими странами Европы сохраняется на том же уровне, что и пять лет назад. В своём последнем годовом отчёте Банк Эстонии отмечает, что экономика Эстонии находится на распутье, а содержательный двигатель роста экономики – производительность – уже длительное время не двигается с места.

Рост экономики Эстонии в 2015 году был почти наполовину скромнее, чем средний по Европейскому союзу. Также в Эстонии уменьшилась и покупательская способность (на основании стандарта покупательской способности этот сложный термин называется «валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения»), которая условно отражает уровень доходов государства и его населения в сравнении с другими странами и с учётом ценовых различий. Перспективы экономики и финансов Эстонии на ближайшие годы по сравнению с более ранними прогнозами несколько ухудшились, и в будущем будет сложно наращивать государственные доходы в желаемом темпе.

Усиливается нагрузка на функционирование государства и расходы на его содержание. Рост госбюджета продолжится и впредь, однако гибко используемых свободных средств по-прежнему не хватает. Доля предварительно забронированных расходов к 2020 году вырастет с нынешних 78% до 80%. Госконтроль и Министерство финансов уже не первый год указывают на большую долю фиксированных расходов как на проблему, однако за это время так и не удалось увеличить гибкость использования госбюджета.

Уже через несколько лет почти половину расходов госбюджета будут составлять расходы социальной сферы и здравоохранения, оставляя мало возможностей для развития остальных сфер деятельности государства. Согласно прогнозам Министерства финансов, в 2020 году соотношение расходов всех остальных сфер деятельности к ВВП останется на уровне 2016 года или уменьшится.

По-прежнему большая доля государственных инвестиций осуществляется за счет субсидий Европейского союза.

Государственным деятелям трудно отрицать необходимость основательно пересмотреть многие – практически все – государственные задачи и обязанности перед своим народом и попытаться найти возможности выполнять их лучше и эффективнее. Только когда прояснится объём и содержание государственных задач, станет ясно, сколько и каких специалистов требуется для выполнения этих задач (в какой-то сфере – меньше, в какой-то – больше), а также сколько для всего этого требуется денег.

Если предприятия Эстонии не будут делать инвестиции в поддержку будущего роста, а государство – проводить реформы, способствующие росту экономики, то у нас может сложиться такая ситуация, когда актуальным станет вопрос не о том, как ускорить развитие экономики, а о том, как сохранить имеющийся уровень.

Демографические перспективы Эстонии ещё больше усложняют достижение целей развития экономики и повышают требования в отношении государственных деятелей, которые должны действовать ещё более продуманно и дальновидно, а для этого требуются свежие и работающие идеи.

Государство выполняет свои задачи перед населением путём утверждения правовых актов и использования имущества. Госимущество не ограничивается поступающими в государственную казну доходами, которые правительство по разрешению Рийгикогу использует во благо Эстонии. Государству принадлежат, к примеру, земли и леса, тысячи зданий и сооружений, десятки коммерческих объединений и целевых учреждений и т.п., и стоимость всего этого имущества составляет миллиарды евро. Умение государства обращаться со своим имуществом отражается в том, сколько приобретёт или потеряет государство в деньгах, а население – в услугах.

От решений, действий и методов Рийгикогу и правительства зависит, используется ли госимущество наилучшим образом для поддержания устойчивого развития государства, исключены ли неразумные расходы, достигаются ли установленные цели развития, а также повышаются ли доходы населения как единого целого. Наряду с эффективным обращением с госимуществом и хорошо подготовленными решениями Госконтроль наблюдал в своей работе и такие ситуации, когда реформы иницируют и/или претворяют в жизнь, опираясь на недостаточную информацию, поспешно или затягивая вынесение необходимых решений.

В настоящем годовом обзоре Госконтроль сконцентрировал внимание на повышении эффективности выполнения государственных задач, а также на подготовке и реализации реформ в области содержания государства; на повышении качества и прозрачности связанных с госимуществом решений, а также на более эффективных и доходных способах использования имущества государства и налогоплательщиков.

Среди других тем представлены обзоры и уроки, полученные от проведения в течение 15 лет реформы государственной недвижимости и более продолжительной земельной реформы. Также проанализированы проблемы и направления развития в сфере организации управления государственными коммерческими объединениями и целевыми учреждениями.

Время давно показало руководителям государства, что косметических мер уже не хватает. Жизнь сама вынуждает нас к более принципиальным изменениям.

Я надеюсь, что из настоящего обзора причастные к принятию решений лица получат поддержку и рекомендации, как более основательно продумывать и совершать необходимые выборы. При этом нужно понимать: для того, чтобы совершать правильные выборы, нужны идеи. Приятного прочтения!



Алар Карис

Государственный контролёр

ноябрь 2016 г.

Содержание

Уменьшение численности и старение населения Эстонии постоянно увеличивает нагрузку на экономику и финансы государства	8
В 2015 г. по сравнению со средними показателями по Европейскому союзу в Эстонии уменьшилась производительность труда и покупательская способность	8
Перспективы роста экономики Эстонии в 2016 году и в ближайшем будущем по сравнению с предыдущими прогнозами ухудшились	12
Свободных денег в бюджете по-прежнему не хватает, инвестиционная способность зависит от внешних субсидий	14
Государственный бухгалтерский учёт приведён в порядок, но это показывает не безусловно целесообразное использование госимущества, а только соответствие правилам учёта	19
Государство имеет имущество стоимостью почти 30 миллиардов евро, и методы его использования существенно влияют на развитие Эстонии	19
Аудиты Госконтроля показывают высокий уровень ведения государственного бухгалтерского учёта, но госимущество можно использовать более целесообразно	20
Государственная реформа должна привести к более эффективному и доходному использованию госимущества	21
Для развития Эстонии требуется пересмотреть содержание государства и его задачи – успешное внедрение изменений предполагает владение необходимой информацией, смелость вынесения решений и способность нести ответственность	21
Выполнение государственных задач всегда связано с использованием госимущества, при этом недопустимы невзвешенные решения и ошибки, идущие вразрез с принципами Закона о государственном имуществе	22
Недостатки при вынесении связанных с госимуществом решений влекут за собой нецелесообразные расходы и неполученную прибыль	25
Реформа государственной недвижимости: за 15 лет не достигнуто понимание того, какой способ управления недвижимостью – наиболее эффективный	25
Ожидания и цели реформы государственной недвижимости не достигнуты – расходы на недвижимость стремительно растут, способы повышения эффективности использования площадей разрабатываются недостаточно	26
У государства нет долгосрочного плана – неизвестно, сколько и какой недвижимости требуется для выполнения государственных задач, а также как финансировать приведение в порядок этой недвижимости	29
Недвижимость местных самоуправлений – сосредоточение населения в крупных населённых пунктах привело к тому, что во многих самоуправлениях простаивают и разрушаются бесполезные здания	30
Земля – до сих пор не определена потребность государства в земельных угодьях, земельная реформа не завершена	30
Государственные коммерческие объединения – участие в предпринимательской деятельности должно быть необходимо для выполнения государственных задач, а также должно быть доходным и правомерным	32
Финансирование AS Estonian Air – правительство могло избежать потери около 85 миллионов евро	33

Государственные целевые учреждения – не всегда оценивается целесообразность этой формы деятельности для выполнения государственных задач	36
Парк государственных транспортных средств – при покупке или аренде транспортных средств госучреждения не анализируют возможности менее затратной для государства организации этого процесса	36
Госпоставки – прозрачные и продуманные совместные поставки с чёткой ответственностью приведут к экономии	37
Госбюджет – для повышения эффективности использования государственных доходов составление бюджета должно стать более прозрачным, а отчётность – более содержательной	39
Аудиты, на которые имеются ссылки в настоящем годовом обзоре	41

Уменьшение численности и старение населения Эстонии постоянно увеличивает нагрузку на экономику и финансы государства

В 2015 г. по сравнению со средними показателями по Европейскому союзу в Эстонии уменьшилась производительность труда и покупательская способность

1. После восстановления независимости целью парламента и правительства Эстонии было уменьшение отставания Эстонии по сравнению с развитой Европой и приведение достатка населения и государства на уровень богатых европейских стран. Упрощённо можно сказать, что для достижения этой цели требовался более быстрый рост экономики Эстонии, чем в тех странах, с которыми мы себя сравниваем и на которые равняемся.

2. Валовой внутренний продукт (ВВП) является не единственным показателем, на основании которого оценивается экономическое положение общества. Эстонские государственные учреждения и институты Европейского союза в качестве одного из распространённых способов сравнения уровней развития стран рассматривают совокупность трёх следующих показателей:

- ВВП на душу населения на основании стандарта покупательской способности¹, который условно отражает уровень доходов государства и его населения в сравнении с другими странами и с учётом ценовых различий;
- производительность труда, которая является одной из основных предпосылок увеличения достатка государства;
- ценовой уровень расходов на конечное потребление домохозяйств.

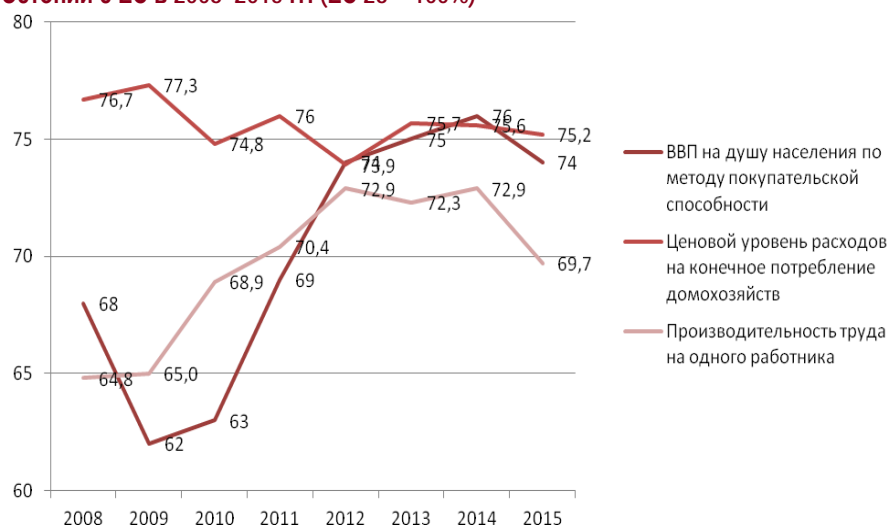
3. Данные статистической службы Европейского союза (Eurostat) показывают, что на основании этих трёх показателей Эстония в 2015 году скорее удалилась от средних по ЕС. Производительность труда, которая в 2014 году выросла до 72,9% от средней по 28 странам-членам ЕС, теперь уменьшилась до 69,7%, опустившись ниже уровня 2011 года (см. рисунок 1).

Расходы на конечное потребление домохозяйств показывают, сколько домохозяйства расходуют на жизненно необходимые товары, услуги, жильё, коммунальные услуги. Показатель характеризует дороговизну товаров и услуг, а также достаток домохозяйств.

Производительность труда по сравнению со средним показателем по ЕС сохраняется на том же уровне, что и пять лет назад

¹ Показатель «ВВП на душу населения на основании стандарта покупательской способности» обычно понимают как покупательскую способность государства, но такое использование термина не совсем точно. По оценке Департамента статистики, оценивание ВВП на основании покупательской способности позволяет сравнить величину ВВП разных стран без учёта ценовых различий в этих странах. Если согласиться с тем, что ВВП на душу населения показывает создаваемую членами общества стоимость, этот показатель будет с определёнными допущениями характеризовать достаток государства и населения.

Рисунок 1. Конвергенция, т.е. унификация важных экономических показателей Эстонии с ЕС в 2008–2015 гг. (ЕС 28 = 100%)



Источник: Eurostat по состоянию на 03.11.2016 г.

4. Показатель покупательской способности домохозяйств Эстонии, который в 2014 году повысился до 76% от среднего по ЕС, также уменьшился до уровня 2012 года, т.е. до 74%. Уровень расходов на конечное потребление в 2015 году практически не изменился: по сравнению с 28 странами-членами ЕС он составил 75,2% (годом раньше этот показатель составлял 75,6%).

Рост ВВП Эстонии в 2015 году был почти наполовину меньше среднего по ЕС

5. Невысокая производительность труда тормозит развитие экономики и является одной из причин, препятствующих приближению Эстонии к передовым странам. В 2015 году рост экономики Эстонии составил 1,4%, что почти наполовину меньше среднего по 28 странам-членам ЕС. В Латвии и Литве рост ВВП составил 2,7% и 1,8% соответственно (см. таблицу 1). В 21 стране ЕС экономика росла быстрее, чем в Эстонии.

Таблица 1. Реальный рост ВВП в Эстонии и некоторых странах-членах ЕС в 2010–2015 гг. (%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Эстония	2,3	7,6	4,3	1,4	2,8	1,4
Среднее по 28 странам-членам ЕС	2,1	1,7	-0,5	0,2	1,6	2,2
Латвия	-3,8	6,2	4,0	2,9	2,1	2,7
Литва	1,6	6,0	3,8	3,5	3,5	1,8
Финляндия	3,0	2,6	-1,4	-0,8	-0,7	0,2
Швеция	6,0	2,7	-0,3	1,2	2,6	4,1

Источник: Eurostat по состоянию на 03.11.2016 г.

6. В 2015 году реальный рост ВВП не достиг ожидаемого прогноза. Летом 2014 года Министерство финансов прогнозировало рост 2,5%, весной 2015 года – 2% и летом 2015 года – 1,7%. Несмотря на рост экономики меньше ожидаемого, в 2015 году в государственную

казну поступило доходов от налогов немного больше, чем было запланировано в госбюджете.

Рост заработных плат способствовал поступлению доходов от налогов, но при скромной производительности труда это представляет угрозу для экономики

7. В 2015 году государство собрало доходов от налогов на сумму 7,1 миллиардов евро, что на 160 миллионов евро превышает запланированный в госбюджете показатель. Преимущественно увеличение поступлений обусловлено подоходным налогом с юридических лиц (см. таблицу 2), также позитивный вклад отводится социальному налогу и подоходному налогу с физических лиц (прежде всего, в результате роста трудовой занятости и заработных плат), а также акцизу на топливо. Доходов от акциза на алкоголь, налога с оборота и акциза на табак поступило меньше прогнозируемых показателей.

Таблица 2. Прогноз и фактическое поступление доходов в госбюджет в 2015 г. (в миллионах евро)

Вид дохода	Бюджет 2015 г	Фактическое поступление в 2015 г	Разница
Доходы госбюджета всего, в т.ч.	8 447	7 980	-467
Доходы от налогов всего, в т.ч.	6 968	7 128	+160
▪ подоходный налог с физических лиц	309	330	+21
▪ подоходный налог с юридических лиц	321	424	+103
▪ социальный налог	2 370	2 393	+23
▪ налог на тяжеловесные транспортные средства	4	5	+1
▪ налог с оборота	1 865	1 858	-7
▪ налог на азартные игры	23	23	0
▪ таможенный сбор	30	34	+4
▪ акциз на алкоголь	240	222	-18
▪ акциз на табак	185	183	-2
▪ акциз на топливо	424	432	+8
▪ акциз на упаковку	0,3	1,2	+0,9
▪ акциз на электроэнергию	33	34	+1
▪ переходящие налоги	1 164	1 187	+23
неналоговые доходы, в т.ч.	1 479	852	-627
▪ продажа товаров и услуг	140	163	+23
▪ полученные субсидии	1 007	384	-623
▪ прочие налоги	148	148	0
▪ финансовые доходы	185	158	-27

Источник: Пояснительная записка и отчет о выполнении госбюджета 2015 г., <http://www.fin.ee/riigieelarve-2015>

8. Увеличение трудовой занятости на 2,6% и рост средней заработной платы на 6% в 2015 году помогли наполнить

государственную казну, но в долгосрочной перспективе быстрый рост заработной платы угрожает дальнейшему развитию экономики Эстонии, поскольку производительность труда при этом уменьшилась. По данным Министерства финансов, производительность труда на одного занятого на рынке труда уменьшилась на 1,1%, что, по оценке Банка Эстонии и Министерства финансов, вредит конкурентоспособности Эстонии.²

Общие доходы госбюджета в 2015 году были меньше прогнозируемых, поскольку более половины запланированных субсидий из Европейского союза не поступило

9. Общие доходы госбюджета в 2015 году оказались всё же меньше запланированной в бюджете суммы – вместо прогнозированных 8,4 миллиардов евро поступило около 8 миллиардов евро. Причиной этого является, прежде всего, то обстоятельство, что субсидий от Европейского союза поступило более чем наполовину меньше (вместо прогнозированных субсидий на сумму около миллиарда евро поступило менее 400 миллионов евро). Поскольку Европейская комиссия отчисляет субсидии на финансирование понесённых расходов т.н. «задним числом» на основании поданных Эстонией ходатайств, недостаточное поступление субсидий указывает на то, что субсидии использовались медленнее запланированного. Расходы госбюджета в 2015 году составили около 8,3 миллиардов евро.

10. Поступление налогов больше ожидаемого улучшило бюджетный баланс центрального правительства и местных самоуправлений. Бюджет правительственного сектора в 2015 году был в профиците, который составил 0,1% от ВВП, т.е. 27 миллионов евро. Кроме поступления подоходного налога более ожидаемого, этому способствовал также профицит Эстонской кассы по безработице, поскольку на активные меры рынка труда денег было потрачено меньше прогнозируемого.

По сравнению с остальными европейскими странами в Эстонии продолжали придерживаться консервативной бюджетной политики

11. Несмотря на отставание Эстонии по росту экономики от среднего по ЕС, в 2015 году Эстонии удалось лучше сохранить контроль над расходами. Средний показатель бюджетной позиции правительственного сектора по 28 странам-членам ЕС составил –2,4%. С дефицитом завершили бюджетный год правительственные секторы наших соседей – Латвии и Литвы (см. таблицу 3).

Таблица 3. Номинальная бюджетная позиция правительственного сектора в Эстонии и некоторых странах-членах ЕС в 2010–2015 гг. (% от ВВП)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Эстония	0,2	1,2	-0,3	-0,2	0,7	0,1
Среднее по 28 странам-членам ЕС	-6,4	-4,6	-4,3	-3,3	-3,0	-2,4
Латвия	-8,5	-3,4	-0,8	-0,9	-1,6	-1,3
Литва	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2
Финляндия	-2,6	-1,0	-2,2	-2,6	-3,2	-2,8
Швеция	-0,1	-0,2	-1,0	-1,4	-1,6	0,2

Источник: Eurostat по состоянию на 03.11.2016 г.

Номинальная бюджетная позиция правительственного сектора – это разница между общими доходами и общими расходами центрального правительства, местных самоуправлений и фондов социального страхования (Больничная касса и Касса по безработице), входящих в правительственный сектор. Бюджетная позиция отражается в учёте по принципу возникновения (упрощённо это означает, что расход учитывается в момент возникновения обязательства, а не в момент выплаты денег, как это происходит при учёте по кассовому принципу).

² Пояснительная записка к экономическому прогнозу Министерства финансов летом 2016 г., <http://www.fin.ee/majandusprognoosid>; Отчёт банка Эстонии за 2015 год, <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/aastaaruanne/2016/eesti-panga-2015-aasta-aruanne>.

12. Из стран-членов Европейского союза профицит бюджета правительственного сектора зафиксирован также в Германии (0,7%), Люксембурге (1,6%) и Швеции (0,2%).

Перспективы роста экономики Эстонии в 2016 году и в ближайшем будущем по сравнению с предыдущими прогнозами ухудшились

13. Летом 2015 г. Министерство финансов прогнозировало на 2016 год существенный рост экспорта товаров и услуг и инвестиций, а также ускорение роста экономики до 2,6%. Согласно прогнозу, как государственный бюджет, так и сводный бюджет правительственного сектора после промежуточного дефицита должны снова достичь профицита в 2017 году. К 2019 году долговая нагрузка должна уменьшиться, а резервы – вновь увеличиться.

Экспорт и инвестиции в 2016 году вырастут меньше ожидаемого

14. В прогнозе, опубликованном летом 2016 года, Министерство финансов видело ближайшее будущее государственных финансов и экономики в тёмных тонах. По причине продолжающихся скромных перспектив роста важных торговых партнёров Эстонии экспорт эстонских товаров и услуг увеличивается меньше, чем прогнозировалось: на 2,7% вместо ожидаемых годом ранее 3,5%. Более скромным стал и прогноз роста внутреннего спроса.

15. Инвестиции также растут заметно медленнее ожидаемого – на 1,2% вместо прогнозируемых 4% (см. таблицу 4). Инвестиционная активность и экспорт меньше ожидаемых влияют на рост экономики Эстонии в целом: вместо 2,6% Министерство финансов ожидает в 2016 году вдвое меньший показатель, т.е. 1,3%.

Таблица 4. Прогноз экономических и финансовых показателей от Министерства финансов на 2016 год

	2016 (прогноз летом 2015 г.)	2016 (прогноз летом 2016 г.)	Измене- ние
Реальный рост ВВП (%)	2,6	1,3	-1,3
Рост экспорта товаров и услуг (%)	3,5	2,7	-0,8
Рост инвестиций (%)	4,0	1,2	-2,8
Бюджетная позиция правительственного сектора (% от ВВП)	-0,2	0,4	+0,6
Долговая нагрузка правительственного сектора (% от ВВП)	9,7	9,4	-0,3
Резервы правительственного сектора (% от ВВП)	8,5	8,2	-0,3

Источник: Экономический прогноз Министерства финансов летом 2015 г. и летом 2016 г.

16. Прогноз бюджетной позиции правительственного сектора на 2016 год несколько улучшился по сравнению с ожиданиями годичной давности, достигнув профицита в размере 0,4% от ВВП. Однако, по словам Министерства финансов, это вытекает, прежде всего, из переноса сроков инвестиций на уровне как центрального правительства, так и местных самоуправлений. По той же причине

улучшился и прогноз долговой нагрузки правительственного сектора на 2016 год. В 2017-2019 гг. перспективы в области бюджета, долговой нагрузки и резервов правительственного сектора вновь ухудшатся.

17. В своём свежем, опубликованном в сентябре 2016 г., прогнозе Министерство финансов откорректировало также и перспективы роста экономики на ближайшие годы. В 2017-2019 гг. рост экономики должен остаться в диапазоне 2,5–3%, при этом в опубликованном прошлым летом прогнозе был указан соответствующий показатель 3–3,4%.

18. Если в опубликованном летом 2015 г. прогнозе Министерство финансов ожидало, что в 2019 году профицит бюджета правительственного сектора достигнет 352 миллионов евро, то в экономическом прогнозе летом 2016 года указывается профицит в сумме 37 миллионов евро (см. таблицу 5).

Таблица 5. Прогноз бюджетной позиции правительственного сектора на 2016–2020 гг. (в миллионах евро)

	2016	2017	2018	2019	2020
Номинальная бюджетная позиция правительственного сектора (млн. евро), в т.ч.	80	-175	-80	37	145
▪ госбюджет	70	-48	-134	59	149
▪ прочее центральное правительство	-25	-73	70	-4	20
▪ Больничная касса и Касса по безработице	0	26	29	32	31
▪ Местные самоуправления	36	-80	-45	-51	-56
Структурно сбалансированная бюджетная позиция правительственного сектора (% от ВВП)	1,2	0,0	0,0	0,3	0,4

Источник: Экономический прогноз Министерства финансов летом 2016 г

19. В целях сдерживания бюджетного дефицита в странах-членах ЕС на международном уровне согласованы правила регулирования бюджетного равновесия в правительственном секторе, однако при этом за основу берётся не номинальная бюджетная позиция (о которой в обзоре шла речь до сих пор), а **структурная бюджетная позиция**.

20. Согласно действующему с начала 2014 года Закону о государственном бюджете, структурный бюджет правительственного сектора должен быть в балансе или профиците. Другими словами, если исключить факторы, оказывающее однократное или временное влияние на бюджет правительственного сектора, то общие расходы правительственного сектора не должны превышать общие доходы.

21. По данным Министерства финансов, структурная бюджетная позиция правительственного сектора в 2015 году была в профиците (0,9% от ВВП), а в 2016 году ожидается профицит 1,2% от ВВП.

Структурная бюджетная позиция правительственного сектора определяется путём исключения из номинальной позиции влияния экономического цикла, а также однократных и временных факторов, которые могут исказить бюджетную позицию.

После этого, согласно прогнозу, бюджет достигнет структурного баланса (см. также таблицу 5).

Свободных денег в бюджете по-прежнему не хватает, инвестиционная способность зависит от внешних субсидий

Госбюджет растёт, но его основная часть уходит на покрытие расходов, определённых раньше

22. По оценке Министерства финансов, в следующие четыре года доходы госбюджета будут расти на протяжении всего прогнозируемого периода в среднем приблизительно на 5% в год и в 2019 году превысят отметку в 10 миллиардов евро. Доля доходов от налогов в прогнозируемом периоде составит в среднем около 85% от общих доходов госбюджета. В 2018-2019 гг. немного повысится доля неналоговых доходов, поскольку будет использовано больше субсидий Европейского союза. По прогнозу, в среднем приблизительно на 5% увеличатся также и расходы госбюджета.

Около 80% расходов госбюджета на 2020 год уже предварительно забронировано

23. Основная часть расходов госбюджета предопределена законом или другим способом. Зафиксированные таким образом расходы, по данным Министерства финансов, в 2016 году составляют 78% госбюджета. По прогнозу, свободные деньги, гибко используемые для направления развития государства, пропорционально уменьшатся – в 2020 году предварительно определённые расходы составят почти 80% от госбюджета (см. рисунок 2). Несмотря на то что Министерство финансов уже несколько лет наблюдает проблему, связанную с высокой долей фиксированных расходов, повысить гибкость использования госбюджета так и не удаётся.

Рисунок 2. Распределение расходов госбюджета на фиксированные и нефиксированные расходы в 2016-2020 гг. (% от госбюджета)*



Источник: Министерство финансов

При высоких расходах на социальную сферу и здравоохранение остаётся мало возможностей для развития других сфер

24. Из государственных сфер деятельности бюджетные деньги больше всего расходуются на финансирование социальной защиты. По данным Министерства финансов, расходы на социальную сферу и здравоохранение в 2016 году составят 47% от общих расходов госбюджета. По оценке министерства, к 2020 году доля этих расходов увеличится до 50%.

25. Прогноз распределения расходов по государственным сферам деятельности приведён в составленном летом 2016 г. экономическом прогнозе Министерства финансов, но следует иметь в виду, что речь идёт не о расходах госбюджета, а о расходах правительственного

сектора. Данные показывают, что по сравнению с 2016 годом из государственных сфер деятельности только у социальной защиты и здравоохранения есть надежда на получение дополнительных денег в качестве доли от ВВП. Также в приоритете остаётся финансирование государственной обороны. (См. таблицу 6.)

Таблица 6. Расходы правительственного сектора по сферам деятельности в 2016 г. и прогноз на 2020 г. (% от ВВП)

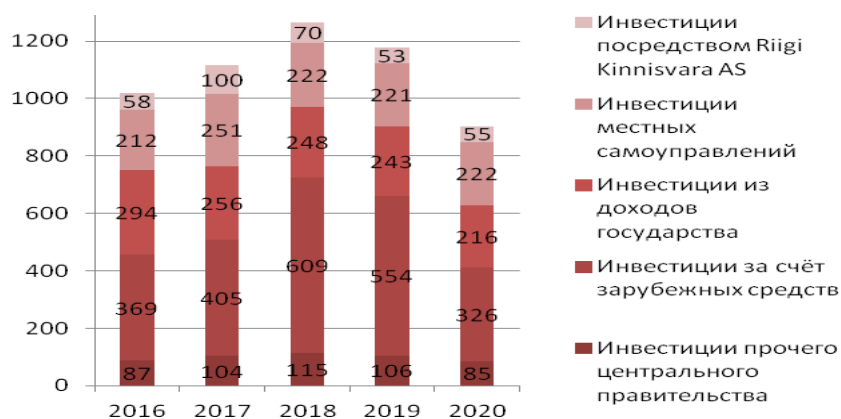
Сфера деятельности	2016	2020	Изменение
Общие услуги правительственного сектора	4,1	4,1	0,0
Государственная оборона	2,0	2,0	0,0
Общественный порядок и безопасность	1,9	1,6	-0,3
Экономика	4,8	4,2	-0,6
Охрана окружающей среды	0,3	0,3	0,0
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,4	0,4	0,0
Здравоохранение	5,5	5,6	+0,1
Досуг, культура и религия	2,0	1,6	-0,4
Образование	5,0	5,0	0,0
Социальная защита	13,7	14,1	+0,4
Расходы правительственного сектора всего	39,7	39,0	-0,7

Источник: Экономический прогноз Министерства финансов летом 2016 г.

Большая доля инвестиций осуществляется за счёт зарубежных денег

26. По прогнозу, доля внешних субсидий в покрытии расходов госбюджета в 2016-2020 гг. составит 8,4–11,3%. Согласно Государственной бюджетной стратегии на 2017-2020 гг., на инвестиции правительственного сектора в 2016 году запланировано около миллиарда евро, из которых 369 миллионов (т.е. 36%) поступит из зарубежных средств. В 2017-2019 гг. ещё больше повысится доля субсидий ЕС в финансировании инвестиций в связи с увеличением использования субсидий ЕС (см. рисунок 3).

Рисунок 3. Инвестиции правительственного сектора в 2016–2020 гг. (в миллионах евро)



Источник: Государственная бюджетная стратегия на 2017–2020 гг.

27. Инвестиционные планы правительственного сектора показывают, что собственные доходы государства преимущественно расходуются на покрытие фиксированных расходов, и инвестиции в долгосрочное развитие государства по-прежнему осуществляются в основном за счёт внешнего финансирования.

По прогнозам, за три года государственный долг вырастет более чем на 600 миллионов евро

28. Долговая нагрузка правительственного сектора по состоянию на конец 2015 года составила около 2 миллиардов евро, т.е. 9,8% от ВВП. К 2018 году Министерство финансов прогнозирует долговую нагрузку в размере 11,2% от ВВП, что суммарно означает рост долга более чем на 600 миллионов евро (см. таблицу 7). После этого долговая нагрузка должна всё же начать снижаться. Государственный долг Эстонии по-прежнему является наименьшим в ЕС. Средняя долговая нагрузка правительственного сектора по 28 странам-членам ЕС составляет 85%.

Таблица 7. Долговая нагрузка правительственного сектора в 2015 г. и её прогноз на 2016-2020 гг. (в миллионах евро)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Долг всего, в т.ч.	1 993	1 970	2 253	2 606	2 604	2 583
центральное правительство, в т.ч.	1 264	1 277	1 480	1 789	1 736	1 659
▪ влияние EFSF*,	455	461	467	473	480	486
▪ центральное правительство без EFSF;	810	817	1 013	1 315	1 256	1 173
местные самоуправления	729	693	773	817	868	924
Долг всего (% от ВВП)	9,8	9,4	10,3	11,2	10,6	10,0

* EFSF – Европейский фонд финансовой стабильности

Источник: Экономический прогноз Министерства финансов летом 2016 г

29. Ликвидные финансовые активы правительственного сектора по состоянию на конец 2015 г. были сопоставимы с долгами: долги превышали ликвидные финансовые активы на 93 миллиона евро. Министерство финансов прогнозирует уменьшение ликвидных финансовых активов правительственного сектора к концу 2017 года приблизительно до 1,6 миллиарда евро. После этого, по оценке Министерства финансов, резервы правительственного сектора должны снова вернуться на путь роста (см. таблицу 8).

Таблица 8. Ликвидные финансовые активы правительственного сектора в 2015 г. и их прогноз на 2016-2020 гг. (в миллионах евро)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Резервы всего, в т.ч.	1 900	1 719	1 626	1 674	1 858	2 083
центральное правительство*,	782	608	490	508	660	853
местные самоуправления,	298	298	298	298	298	298
фонды социального страхования	820	813	839	868	900	931
Финансовые активы всего (% от ВВП)	9,4	8,2	7,4	7,2	7,6	8,0

* Согласно правилам международной статистики, под центральным правительством помимо госбюджетных учреждений здесь отражены также публично-правовые учреждения, целевые учреждения и предприятия центрального правительства.

Источник: Экономический прогноз Министерства финансов летом 2016 г

Читайте подробнее

Об аудиторском отчёте Госконтроля
[«Правильность государственного бухгалтерского годового отчёта за 2015 год и законность сделок»](#)

30. Стоит обратить внимание на то, что ликвидные финансовые активы правительственного сектора не отражают объём находящихся в распоряжении правительства резервов, которыми при необходимости можно покрыть, к примеру, расходы госбюджета или выполнить другие обязательства, поскольку, согласно общей методике Европейского союза, под ликвидными активами центрального правительства отражены также активы публично-правовых учреждений и других лиц.

31. Собственные правительственные ликвидные резервы были исчерпаны осенью 2015 г., и по состоянию на конец года для покрытия своих расходов и обязательств правительство использовало деньги Эстонской кассы по безработице и Эстонской больничной кассы в размере немного более 300 миллионов евро (с 2012 года эти деньги хранятся в госказне – см. рисунок 4).

32. С начала 2016 года госказна ежемесячно меняла форму отчёта о резервах, поэтому в отчёте о резервах больше не указывается по лицам суммарная информация о деньгах, находящихся в резерве ликвидности (как это делали раньше). С 2016 года эта информация публикуется в отчёте только в виде графика, при этом раньше в отчёте представлялась детальная информация в виде таблицы с отдельными данными по каждому лицу. Из графика в отчёте о резервах за сентябрь 2016 г. видно, что по состоянию на сентябрь объём ликвидных активов центрального правительства в резерве ликвидности был негативным в объёме около 190 миллионов евро.

33. Правительство может использовать также стабилизационный резерв, который не относится к ликвидным активам и размер которого по состоянию на сентябрь 2016 г. составил около 400 миллионов евро, однако это может происходить только в чрезвычайном порядке и исключительно по разрешению Рийгикогу.

Рисунок 4. Размер ликвидных резервов правительства в 2012–2015 гг. (в евро)



Источник: Министерство финансов

**Банк Эстонии о
производительности и
конкурентоспособности:
экономика Эстонии
находится на распутье**

34. На скромную и открытую экономику Эстонии влияют факторы международного напряжения и пассивность финансовых рынков. Из-за проблем в экономике своих стран торговые партнёры не желают активно покупать наши товары и услуги. С другой стороны, Эстония должна признать, что не так сильна в умении создавать товары и услуги, которые в других странах были бы востребованы (по высоким ценам).

35. Одной из крупнейших проблем экономики Эстонии является невысокая производительность. По сравнению со средним показателем по 28 странам-членам Европейского союза производительность труда в Эстонии остаётся на том же уровне, что и пять лет назад. Если в последующие годы производительность не повысится, под большим вопросом окажется стремление Эстонии достигнуть в своём развитии планки Северных стран. На это указывает и Банк Эстонии в своём отчёте за 2015 год, отмечая, что производительность – содержательный двигатель роста экономики – уже длительное время не двигается с места.³ Предприятия уже исчерпали простые возможности повышения производительности, и теперь конкурентоспособность Эстонии находится под угрозой.

36. Если наши предприятия не совершат поддерживающих рост экономики инвестиций, а государство не проведёт соответствующих реформ, Эстонию ожидает экономический застой. Демографические перспективы Эстонии также усложняют достижение целей развития и требуют от государственных деятелей дальновидных идей.

³ Отчёт Банка Эстонии за 2015 год, <http://www.eestipank.ee/publikatsioon/aastaaruanne/2016/eesti-panga-2015-aasta-aruanne>.

Государственный бухгалтерский учёт приведён в порядок, но это показывает не безусловно целесообразное использование госимущества, а только соответствие правилам учёта

Государство имеет имущество стоимостью почти 30 миллиардов евро, и методы его использования существенно влияют на развитие Эстонии

37. Под государственным имуществом зачастую упрощённо понимают собранные налоги, поступившие в госказну субсидии и прочие доходы, которые Правительство Республики может в рамках годового госбюджета использовать во благо Эстонии. К примеру, в 2016 году в распоряжении правительства по согласию Рийгикогу имеется 8,9 миллиардов евро, которые можно использовать в целях повышения уровня жизни населения, обеспечения его безопасности и государственной обороны, а также всяческого содействия развитию общества. От умения Рийгикогу и правительства продуманно использовать ограниченные ресурсы госбюджета напрямую зависит судьба Эстонии и её жителей.

Наряду с налоговыми поступлениями большую долю госимущества составляют недвижимость и участие в коммерческих объединениях

38. Государственное имущество не ограничивается исключительно доходами госбюджета. Кроме поступления налоговых и неналоговых доходов, государство имеет множество другого имущества, которое используется для обеспечения повседневного функционирования страны, предложения услуг и получения дополнительных доходов.

39. По состоянию на конец 2005 года, государство имело имущество общей стоимостью около 28,5 миллиардов евро. За год стоимость имущества выросла приблизительно на 830 миллионов евро. К госимуществу относятся, к примеру, государственные леса стоимостью около 3,2 миллиардов евро, и от решений по управлению государственными лесами зависят долгосрочные доходы государства и населения, а также состояние жилой среды. Также к госимуществу относятся принадлежащие государству и местным самоуправлениям коммерческие объединения и целевые учреждения, стоимость которых достигает нескольких миллиардов евро, а их деятельность и управление со стороны государства влияют на доступность, цену и/или качество многих услуг (например, общественный транспорт, электроэнергия и здравоохранение).

Путём эффективного использования госимущества правительство может уменьшить расходы на содержание государства и повысить доходы

40. Существенную часть госимущества составляет недвижимость, в т.ч. принадлежащие государству здания, дороги и прочие сооружения, а также незастроенные нелесные угодья. Способ использования недвижимости со стороны государства и местных самоуправлений влияет не только на развитие экономики, но и на размер расходов на содержание. Эффективное землепользование и развитие инфраструктур помогают государству оживлять экономику, создавать рабочие места и содействовать региональному развитию. Экономное использование площадей зданий при

выполнении государственных задач и отказ от ненужного имущества способствуют снижению государственных расходов и повышению доходов.

41. От решений Рийгикогу и Правительства Республики, а также от способа их вынесения и качества, зависит, используется ли госимущество наилучшим для устойчивого развития Эстонии образом, обеспечено ли при этом предотвращение неразумных расходов, достижение установленных целей развития и повышение доходов общества как единого целого. От разумного подхода к использованию госимущества зависит также вероятность приобретений или потерь со стороны государства и населения.

Аудиты Госконтроля показывают высокий уровень ведения государственного бухгалтерского учёта, но госимущество можно использовать более целесообразно

Государственный бухгалтерский годовой отчёт охватывает министерства, Государственную канцелярию, конституционные институты, государственные коммерческие объединения и целевые учреждения, а также государственное доходное учреждение Центр управления государственными лесами.

42. В результате проведённых финансовых аудитов Госконтроль может подтвердить, что государственный **бухгалтерский годовой отчёт** за 2015 год в существенной части правильно и достоверно отражает финансовое положение государства, а также экономические результаты и денежные потоки завершившегося отчётного периода. Также, по мнению Госконтроля, хорошо организован бухучёт госучреждений, находящихся в сфере влияния государства целевых учреждений и государственных коммерческих объединений, и бухгалтерские годовые отчёты в основном составлены без ошибок.

43. При формировании мнения Госконтроль учёл также работу, проделанную присяжными аудиторами аудиторских бюро частного сектора: если Госконтроль совершает аудиторские процедуры в государственных учреждениях самостоятельно, то присяжные аудиторы аудиторских бюро, которые проводят аудит целевых учреждений, коммерческих объединений и доходного учреждения, делают это на основании инструкций Госконтроля.

44. По оценке Госконтроля, в 2015 году госучреждения совершали хозяйственные сделки в основном в соответствии с Законом о государственном бюджете и госбюджетом на 2015 год. Это означает, что в соблюдении Закона о государственном бюджете Госконтроль существенных ошибок не обнаружил.

Нецелесообразные сделки с госимуществом также могут быть корректно отражены в государственном бухучёте, поскольку, исходя из правил ведения бухучёта, сделки отражаются согласно их содержанию, но без учёта целесообразности

45. С другой стороны, аудиты Госконтроля выявили недостатки в использовании госимущества и вынесении связанных с госимуществом решений. Обратив внимание на эти недостатки, можно снизить расходы и/или повысить доходы государства. Использование госимущества характеризуют как поспешно инициированные и незавершённые реформы, так и принятые на основании недостаточной информации решения, а также неспособность принимать решения, несмотря на наличие необходимой информации.

Государственная реформа должна привести к более эффективному и доходному использованию госимущества

Для развития Эстонии требуется пересмотреть содержание государства и его задачи – успешное внедрение изменений предполагает владение необходимой информацией, смелость вынесения решений и способность нести ответственность

46. Финансы Эстонии по сравнению с преобладающей частью Европы находятся в хорошем состоянии, однако уменьшение численности и старение населения Эстонии, увеличение расходов социальной сферы и вытекающая из этого нагрузка на госбюджет и доходы местных самоуправлений ставят под вопрос способность государства выполнять свои задачи предшествующим образом и в предыдущем объёме.

47. Несмотря на небольшой долг, приближенный к балансу бюджет и наличие резервов, параллельно с растущими социальными расходами сложно финансировать в необходимом объёме другие государственные сферы деятельности. Государство в состоянии делать инвестиции в основном за счёт зарубежных денег.

48. Реальность в Эстонии такова, что государству, в том числе местным самоуправлениям, в долгосрочной перспективе будет всё сложнее выполнять возложенные на них задачи и оправдывать ожидания. Каким образом при уменьшении численности трудоспособного населения получить достаточные для общества и госказны доходы? Это – серьёзный вопрос. При этом постоянно усиливается нагрузка на социальную сферу – приходится ещё больше увеличивать социальные расходы. Аудиты Госконтроля и различные исследования показывают, что в долгосрочной перспективе пенсионной системе и системе здравоохранения Эстонии не удастся сохранить устойчивость в этих условиях.

49. Устойчивое развитие государства предполагает широкомасштабные обсуждения и открытость в принятии решений относительно того, какое государство мы желаем и в состоянии содержать. Какие услуги, в каком объёме и кто должен предлагать населению в долгосрочной перспективе? Нужно заново договориться о том, какие публичные блага, кому и в каком количестве должно обеспечивать государство (в том числе местные самоуправления).

50. Исходя из демографических перспектив Эстонии, Рийгигогу и Правительство Республики после многолетних обсуждений инициировали административную реформу в целях увеличения возможностей местных самоуправлений, а также государственную реформу в целях более широкого пересмотра содержания государства. По словам правительства, целью государственной реформы является упрощение управления государством, обеспечение его открытости, гибкости и способности к инновациям.

В качестве более конкретных целей приводятся следующие: улучшение доступности публичных услуг, упрощение делопроизводства с государством и повышение эффективности организации работы государственных учреждений.

51. Пересмотр задач и организации государства приветствуется и этот процесс должен быть непрерывным. План действий государственной реформы касается многих правомерных вопросов и государственных сфер деятельности, нуждающихся в пересмотре и свежих решениях. С другой стороны, Госконтроль уже видел в своей работе, как реформы иницируют и/или претворяют в жизнь, опираясь на недостаточную информацию, поспешно или, наоборот, затягивая вынесение необходимых решений.

52. Имеется множество теорий и практик управления изменениями. Одной из возможностей является рассмотрение следующих предпосылок, необходимых для претворения в жизнь любой успешной реформы:

- желание и возможности инициировать и внедрить изменения;
- качественная информация, достаточная для выбора более рационального пути развития государства и вынесения решений, а также использование этой информации;
- наряду с экономической целесообразностью – наличие и взвешенность содержательной информации о том, какие публичные услуги и в каком объёме должно предлагать государство, а также каким образом изменится выполнение государственных задач в результате внедрения реформы;
- прозрачное вынесение решений – так, чтобы общественность могла осознать, какие выборы стояли перед государством и почему приняли именно это решение, чтобы впоследствии можно было оценить результаты внедрения реформы;
- применение принципа «право принятия решений должно сопровождаться также ответственностью».

Госконтроль концентрирует далее свое внимание на вопросе, как обеспечить более качественные и прозрачные решения, а также более эффективно использовать госимущество

53. В настоящем годовом обзоре Госконтроль сконцентрировал внимание на вопросе, как улучшить выполнение государственных задач, подготовку и претворение в жизнь реформ, касающихся содержания государства; как улучшить качество и прозрачность принимаемых в связи с госимуществом решений, а также как наиболее эффективно использовать имущество государства и налогоплательщиков при обеспечении высокой доходности.

Выполнение государственных задач всегда связано с использованием госимущества, при этом недопустимы невзвешенные решения и ошибки, идущие вразрез с принципами Закона о государственном имуществе

54. Государство функционирует и выполняет свои задачи, используя государственное имущество. Деньги налогоплательщиков и доходы публичного сектора используются как непосредственно для

обеспечения публичных услуг (доступность медицинской помощи или поддержка социального прожиточного минимума), так и для содержания необходимого для организации этих услуг аппарата чиновников и их рабочей среды.

55. Обращение с госимуществом урегулировано в основном Законом о государственном имуществе, Законом о государственном бюджете и соответствующими прикладными актами. При этом Эстония поставила перед собой цель – следовать инструктивным материалам и добрым традициям, разработанным признанными на международном уровне организациями (например, OECD, IMF).

Государственные деятели должны основательно взвешивать принимаемые в связи с госимуществом решения, разяснять их и убеждаться в их правомерности

56. Согласно Закону о государственном имуществе, регулиющему использование и управление госимуществом, управлять госимуществом следует целесообразно, рационально, экономно, согласно правовым актам, с обеспечением прозрачности и контроля. Совершая с госимуществом любые действия или сделки, управляющий госимуществом должен руководствоваться принципом увеличения прибыли и предотвращения убытка, которыми могут сопровождаться для государства эти действия.

57. Закон о государственном имуществе, Закон о государственном бюджете и соответствующие акты, а также международные добрые традиции устанавливают следующие требования к использованию госимущества:

- расходы госбюджета необходимы для выполнения государственных задач;
- расходы госбюджета являются наиболее целесообразным и экономным (в случае инвестиций в государственное коммерческое объединение – также доходным) способом выполнения государственных задач и достижения целей развития;
- решение о расходах госбюджета принимается прозрачно, разясняются взвешенные альтернативы и причины конкретного выбора;
- расходы госбюджета осуществляются в соответствии с действующими правовыми актами и подлежат последующему контролю;
- выясняется и обнародуется результативность расходов и инвестиций со стороны государства, т.е. их влияние на достижение целей развития;
- в отношении государственного основного имущества постоянно оценивается необходимость имущества для государства, используется ли оно с наименьшими для государства расходами и наибольшими доходами;
- чётко урегулировано, кто и каким образом несёт ответственность за нецелесообразное обращение с госимуществом, и как применяется ответственность.

58. Принцип Закона о государственном имуществе использовать госимущество целесообразно, рационально, экономно, с предотвращением убытка и увеличением прибыли предполагает, что связанные с госимуществом решения принимаются путём содержательного взвешивания всех возможностей на основе необходимой информации.

59. На уровне Правительства Республики это означает, что для вынесения решения правительству подготавливается и заблаговременно предоставляется информация с запасом времени, предусмотренным Регламентом Правительства Республики, чтобы у него была возможность взвесить необходимость решения для выполнения государственных задач, а также то, является ли решение наиболее рациональным, целесообразным и экономным способом выполнения государственных задач. Кроме того, правительство должно на основании представленных ему материалов удостовериться в том, что решение является правомерным, а его выбор – понятным для общественности (т.е. прозрачным). Другими словами, правительство должно убедиться в том, что решение соответствует Закону о государственном имуществе, и потребовать от представляющего проект решения лица информацию, позволяющую вынести решение.

60. Любая реформа, связанная с задачами и содержанием государства, в т.ч. с госимуществом, должна опираться на проведенные анализы и исследования, а также должна быть проведена понятным для всех способом. При проведении реформы нельзя руководствоваться исключительно экономией расходов – следует проанализировать также и её связь с выполнением государственных задач.

61. Задача Госконтроля – помочь общественности осознать, как государственные деятели справились со своими обязанностями, в т.ч. как они инициировали и реализовали реформы, как придерживались при использовании госимущества действующих требований и добрых традиций.

62. Опубликованные в 2016 году Госконтролем работы – аудиты «Деятельность правительства в процессе централизации управления государственным имуществом», «Деятельность правительства в процессе развития государственных авиационных предприятий», «Процесс и результативность образования Департамента полиции и погранохраны», «Экономическая целесообразность аренды транспортных средств для министерств»; анализы составления госбюджета и проведения госпоставок, а также обзор недвижимого имущества самоуправления – показывают, что государственное имущество не всегда используется эффективно и с получением доходов для государства.

Одной из задач Госконтроля является оказание помощи общественности в осознании того, как государственные деятели обращаются с госимуществом

Недостатки при вынесении связанных с госимуществом решений влекут за собой нецелесообразные расходы и неполученную прибыль

Читайте подробнее

из аудиторского отчёта Госконтроля «[Деятельность правительства в процессе централизации управления государственным имуществом](#)»

При учреждении предприятия Riigi Kinnisvara AS правительство не взвешивало по существу других альтернативных возможностей.

Реформа государственной недвижимости: за 15 лет не достигнуто понимание того, какой способ управления недвижимостью – наиболее эффективный

63. Государственное недвижимое имущество является одним из видов госимущества, при использовании которого государство выполняет общественные задачи. Так же, как и при использовании доходов от налогов и биологического имущества или при владении коммерческими объединениями, в отношении недвижимого имущества государство должно постоянно анализировать, используется ли госимущество наилучшим способом. Государство должно оценивать, сколько недвижимости требуется для выполнения государственных задач, а также какой способ его содержания является наиболее эффективным. Таким образом, изменения в организации государственного недвижимого имущества можно анализировать как пример того, как государство использовало для выполнения своих задач конкретный вид имущества – недвижимость – и какие возможности использовало для более эффективного использования имущества.

64. Необходимость принципиальных изменений в организации государственной недвижимости правительство начало обсуждать в конце 1990-х – начале 2000-х годов, когда было установлено, что управление недвижимостью по своей сути не относится к основным функциям государства. К этому времени пришли к пониманию того, что государство не должно быть безусловным собственником недвижимости – можно организовать поставку необходимых площадей и их содержания от частного сектора или другим способом, нежели действующий до сих пор.

65. По предложению Министерства финансов правительство посчитало, что обращение с государственной недвижимостью станет более эффективным, если управление сосредоточить в одном учреждении. В этих целях в 2001 году правительство учредило принадлежащее государству коммерческое объединение Riigi Kinnisvara AS. Изначально при помощи планируемой реформы было предусмотрено, что к 2003 году госучреждения передадут почти всю застроенную недвижимость в собственность Riigi Kinnisvara AS, а необходимые для выполнения своих задач площади возьмут в аренду у Riigi Kinnisvara AS на рыночных условиях.

66. Конечной целью реформы было такое положение вещей, при котором госучреждения будут использовать только те необходимые им для выполнения своих задач здания, которые приведены в порядок при помощи заёмных средств и арендных платежей. Площади должны использоваться по возможности оптимально, чтобы посредством этого добиться более эффективного использования средств госбюджета.

67. Во-первых, от реформы ожидали приведения в порядок застроенной государственной недвижимости путём получения заёмных денег при посредстве Riigi Kinnisvara AS таким образом, чтобы это не повлияло на заёмную нагрузку государства или бюджетный баланс, поскольку Riigi Kinnisvara AS при учреждении не было учтено в качестве части правительственного сектора. Во-вторых, от реформы ожидали прогнозируемого роста профессионализма в части управления недвижимостью и оптимизации расходов, поскольку централизованную ответственность за содержание недвижимости должно было нести Riigi Kinnisvara AS. Посредством объёмных поставок этого коммерческого объединения надеялись обеспечить содержание недвижимости при более оптимальных расходах, чем те, которые несли раньше госучреждения, когда сами занимались содержанием недвижимости.

68. В-третьих, от реформы недвижимости ожидали более эффективного использования помещений. Предполагалось, что в том случае, если передать всю недвижимость Riigi Kinnisvara AS, учреждения будут арендовать только те площади, которые необходимы для их деятельности. Ограничение бюджетных расходов и сравнимая с рыночной цена аренды должны были способствовать критическому пересмотру потребностей в площадях со стороны госучреждений и оптимизации их использования. Согласно новой организации недвижимости, госучреждения должны были стать т.н. умными заказчиками, т.е. решать, в каких площадях и услугах по их содержанию нуждается учреждение, сопоставлять предложения Riigi Kinnisvara AS с другими возможностями и выбирать наиболее экономически целесообразное решение. В роли центрального поставщика Riigi Kinnisvara AS должно было стать для госучреждений конкурентоспособным партнёром.

Ожидания и цели реформы государственной недвижимости не достигнуты – расходы на недвижимость стремительно растут, способы повышения эффективности использования площадей разрабатываются недостаточно

69. По состоянию на 2016 год, довести реформу до конца и достичь её целей не удалось. Если ненужные площади госучреждения согласились передать Riigi Kinnisvara AS практически в полном объёме, то передавать необходимые для них площади они не согласны. По состоянию на конец 2015 года, в собственности госучреждений по-прежнему находится 68% всей застроенной недвижимости. Арендованные у Riigi Kinnisvara AS площади составляют 25% от находящихся в пользовании госучреждений площадей.

Министерство финансов не сумело убедить министерства в том, что для управления недвижимостью модель Riigi Kinnisvara AS является наиболее рациональной

70. Поскольку, в числе прочего, Министерство финансов не сумело убедить министерства в том, что централизованное управление государственной недвижимостью посредством государственного коммерческого объединения является наиболее рациональным, реформа осталась плыть по течению. Аудит Госконтроля, касающийся использования и развития государственной недвижимости, показал, что застроенной государственной недвижимостью управляют разрозненно, используют её

неэффективно, для государства финансово обременительно и нерационально.

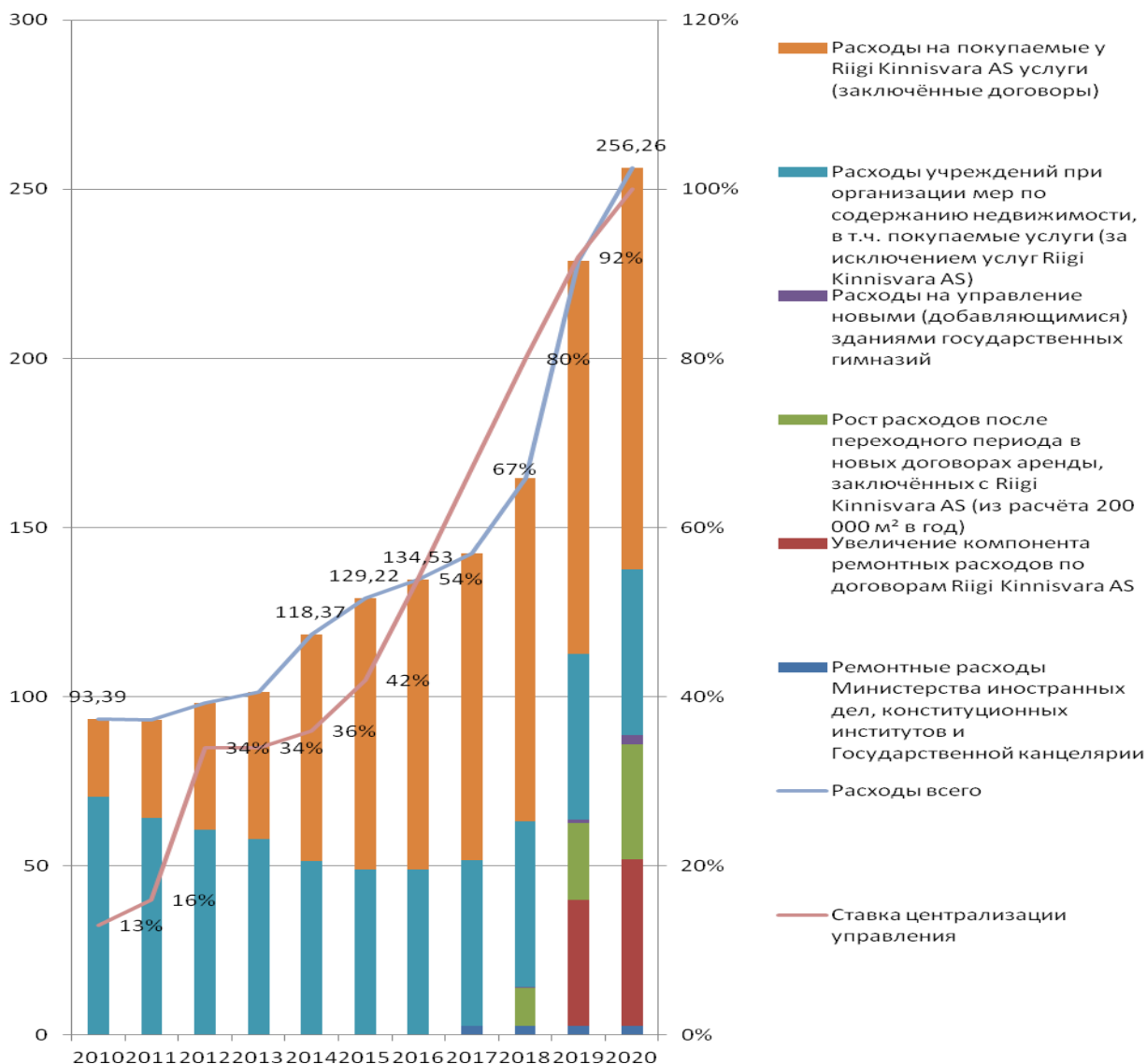
71. Основной причиной сложившейся ситуации была неспособность правительства в течение 15 лет договориться о единой государственной политике в сфере недвижимости и выбрать наиболее рациональную модель организации недвижимости на базе полученных знаний. Госучреждениям не установили чётких целей в части повышения эффективности использования площадей и сокращения расходов на недвижимость, а также не дали оценку их достижению.

72. Исходя из этого, повышение эффективности использования площадей не взято в государстве под комплексный контроль, и по-прежнему остаётся неизвестным, в какой недвижимости и в каком объёме нуждается государство для выполнения своих задач (в долгосрочной перспективе), а также из каких источников поступят средства для приведения зданий в порядок.

Согласно прогнозам, расходы государства на недвижимость в последующие пять лет вырастут почти в два раза

73. Расходы государства на недвижимость существенно возросли, а по прогнозу Министерства финансов в последующие пять лет ещё удвоятся (см. рисунок 5). Если в 2016 году расходы госучреждений на недвижимость составят около 134 миллионов евро, то в 2020 году – около 256 миллионов евро. В отношении переданных Riigi Kinnisvara AS зданий расходы на недвижимость выросли, прежде всего, по причине перехода на рыночные арендные ставки, предусмотренные реформой государственной недвижимости. Также рост расходов вытекает из общего удорожания рынка услуг по содержанию недвижимости (технологическое обслуживание, благоустройство и т.п.), а иногда также из изменения содержания или объёма услуг либо добавления к расходам сумм, которые раньше не были учтены в бюджете в качестве постоянных расходов на недвижимость.

Рисунок 5. Расходы госучреждений на недвижимость в 2010–2020 гг. (в миллионах евро)*



* Расходы на управление земельными участками, зданиями и помещениями; уплачиваемые Riigi Kinnisvara AS-у интэресы по аренде капитала (вместе с налогом с оборота, без платежей по основной части аренды капитала, инвестиций и персональных расходов (расходы на рабочую силу административных и обслуживающих работников), связанных с обеспечением содержания недвижимости госучреждений).

Источник: Министерство финансов (материалы кабинета Правительства Республики, 21.04.2016)

В части проанализированных Госконтролем зданий после аренды помещений у Riigi Kinnisvara AS расходы в бюджете учреждения выросли в среднем в 2,5 раза

74. Несмотря на рост расходов на недвижимость, нет уверенности в том, что состояние зданий улучшится. Целью использования модели Riigi Kinnisvara AS была ликвидация задолженности по ремонту зданий, однако, по оценке Министерства финансов, выплачиваемых Riigi Kinnisvara AS-у ремонтных денег на сохранение состояния зданий не хватает. По оценке министерства, долг по ремонту государственной недвижимости составляет около 500 миллионов евро.

75. Дополнительные деньги в госбюджете найти сложно. Поскольку в 2008 году Riigi Kinnisvara AS было всё же квалифицировано как часть правительственного сектора, правительство не разрешает Riigi Kinnisvara AS привлекать свободные деньги и/или заёмные средства для приведения зданий в порядок, поскольку их использование негативно повлияло бы на баланс госбюджета. С определением Riigi

Kinnisvara AS в качестве части правительственного сектора отпал и один из основных аргументов, на основании которых в 2001 году приступили к централизации организации недвижимости при посредстве Riigi Kinnisvara AS.

76. По оценке Госконтроля, деятельность Riigi Kinnisvara AS является законной, и его бухучёт соответствует добрым бухгалтерским традициям. Порядок организации поставок Riigi Kinnisvara AS основательно проработан, и прошедшие аудиторские проверки поставки, организованные в 2013-2014 гг., соответствуют Закону о государственных поставках. Riigi Kinnisvara AS не формирует политику в сфере государственной недвижимости – её формируют Правительство Республики и Министерство финансов, а Riigi Kinnisvara AS претворяет её в жизнь. В отличие от остальных государственных структур, Riigi Kinnisvara AS имеет чёткую картину расходов на переданные ему здания.

У государства нет долгосрочного плана – неизвестно, сколько и какой недвижимости требуется для выполнения государственных задач, а также как финансировать приведение в порядок этой недвижимости

77. Для руководства деятельностью в сфере государственной недвижимости важно наличие соответствующей информации, прежде всего, сведений о площадях зданий, о связанных с их эксплуатацией расходах, их качестве и потенциальных потребностях. Для принятия решений об изменениях, для определения направлений деятельности и планирования финансирования недвижимости государству важно выяснить, сколько и какой недвижимости ему требуется для выполнения своих задач. В течение 15 лет это так и не было сделано.

78. По причине отсутствия необходимой информации о недвижимости также и в 2016 году нельзя на доказательной основе утверждать, является ли инициированное в 2001 году и незавершённое изменение организации недвижимого имущества для государства целесообразным и разумным, а также следует ли продолжать работать с моделью Riigi Kinnisvara AS или нет. Расходы на государственную недвижимость выросли и по прогнозам будут расти и дальше. Повышению эффективности использования площадей внимания уделяется недостаточно, а улучшение состояний зданий не определено.

79. То, что происходит с реформой государственной недвижимости, является примером появления проблем как во время инициирования изменений, так и при их внедрении и завершении. Изначально проблемой было то, что при выборе централизованного управления государственной недвижимостью посредством государственного коммерческого объединения не были основательно взвешены альтернативные возможности, также было недостаточно данных, анализов и информации относительно того, является ли этот путь наиболее целесообразным для государства.

80. По причине отсутствия единогласия на правительственном уровне развитие реформы государственной недвижимости не было

достаточно скоординировано, понимание министерств и практика использования государственной недвижимости различаются. Если не затрагивать здания Министерства финансов и Министерства юстиции, которые в результате политического соглашения были быстро переданы Riigi Kinnisvara AS, большая часть расходов на недвижимость из этих 25% объектов, переданных Riigi Kinnisvara AS благодаря направленной бюджетной политике Министерства финансов, оплачивается из бюджета. Связанные с государственной недвижимостью проблемы известны уже в течение длительного времени, но до сих пор не достигнуто соглашение в части их разрешения.

Недвижимость местных самоуправлений – сосредоточение населения в крупных населённых пунктах привело к тому, что во многих самоуправлениях простаивают и разрушаются бесполезные здания

Читайте подробнее

из аудиторского отчёта Госконтроля
[«Обзор застроенной недвижимости самоуправлений и её управления»](#)

К сведению:

- по состоянию на конец 2015 г., во владении самоуправлений и их объединений было в общей сложности 5386 зданий, отражённых в учёте основного имущества;
- по оценке самоуправлений, состояние половины зданий является очень хорошим или хорошим, чуть более десятой части зданий находится в плохом или очень плохом состоянии;
- по оценке самоуправлений, в 81% своих зданий они нуждаются полностью и в 8% - частично (также в пятилетней перспективе), и для приведения этих зданий в порядок, по расчётам самоуправлений, потребуется в общей сложности 838 миллионов евро.
Для сравнения: в 2011–2015 гг. местные самоуправления и их объединения инвестировали в основное имущество в общей сложности 1,15 миллиарда евро;
- 18% ненужных зданий самоуправления хотели бы снести. По оценке самоуправлений, стоимость их сноса составила бы около 3,5 миллионов евро.

81. Проблемы встречаются и при управлении недвижимостью местных самоуправлений. По причине уменьшения численности населения у большинства самоуправлений уменьшилась потребность в детских садах, школах и т.п. зданиях. Во многих регионах самоуправлениям трудно найти применение своей недвижимости.

82. Больше всего недвижимости простаивает без применения в тех местах, где работающие до восстановления независимости хозяйства построили для нужд своих работников большие образовательные и культурные учреждения и где по причине реформирования экономических отношений и уменьшения численности населения уменьшилась потребность в подобных объектах. Самоуправлениям доставляют проблемы также принадлежавшие государству и оставшиеся без применения здания (например, бывшие детские дома, специализированные учреждения социального обеспечения, профессиональные учебные заведения).

83. По настоянию государства самоуправления в нескольких случаях согласились перенять такие бесперспективные с позиции продажи здания во избежание их разрушения, но найти им применение очень сложно. Также зачастую простаивают без использования отчуждённые частным собственникам здания, которые разрушаются и иногда даже представляют опасность. В случае претворения в жизнь административной реформы и объединения волостей возникнет дополнительная нагрузка в части оптимизации использования площадей, вследствие чего количество невостребованного имущества ещё больше увеличится.

Земля – до сих пор не определена потребность государства в земельных угодьях, земельная реформа не завершена

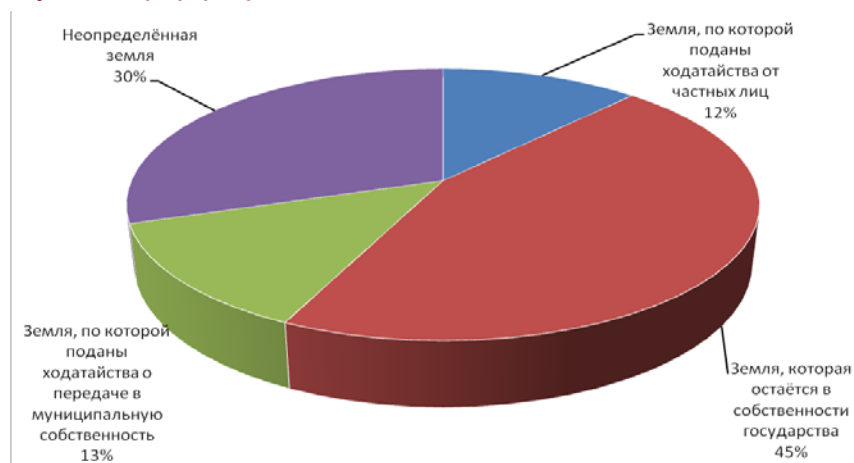
84. Подобно обращению с застроенным имуществом, государство должно обладать земельными угодьями в таком количестве, которое потребуется ему в настоящее время или в будущем для выполнения своих задач, и заботиться о том, чтобы невостребованные государством или местными самоуправлениями земли как можно быстрее перевести в гражданский оборот.

Земельная реформа была начата после восстановления независимости Эстонской Республики в целях реформирования отношений, базирующихся на государственной собственности на землю, преимущественно в отношении, базирующихся на частной собственности на землю.

Источник: Закон о земельной реформе, ст. 2

85. Земельная реформа как часть реформы собственности началась в 1991 году и продолжалась 25 лет. В течение этого времени земельная реформа была проведена в отношении около 4,35 миллионов гектаров (т.е. они были внесены в земельный кадастр), которые составляют 97,4% от всей площади государства. По данным Земельного департамента, 70% от оставшейся части (которая составляет 2,6%) входит в сферу интересов частных лиц, местных самоуправлений или государства, а в отношении 30% оставшейся земли заинтересованные лица либо отсутствуют, либо не дают знать о своём интересе (на рисунке «неопределённая земля» – см. рисунок б).

Рисунок 6. Нереформированная земля по состоянию на 01.04.2016 г.



Источник: Земельный департамент

86. В Земельный кадастр не внесено всего 2,6% всей площади государства, но при этом не решены сложные случаи. Уже в 2008 году Правительство Республики приняло решение о том, что оставшаяся свободной в ходе земельной реформы земля должна быть включена в государственный земельный резерв. К сожалению, определение земельного резерва, необходимого для выполнения государственных задач и общественных интересов, затянулось и остаётся неясным также и в 2016 году.

87. Несмотря на то что законодательный орган неоднократно продлевал срок, назначенный для завершения процедур земельной реформы, успешность земельной реформы зависит не от назначения новых сроков, а от возможностей госучреждений и учреждений местных самоуправлений. Согласно Закону о государственном имуществе, не позднее чем к 31 декабря 2019 года в крепостную книгу должны быть внесены все находящиеся в государственной собственности земельные участки. По оценке Земельного департамента, для завершения земельной реформы это реально неосуществимо.

Государственные коммерческие объединения – участие в предпринимательской деятельности должно быть необходимо для выполнения государственных задач, а также должно быть доходным и правомерным

88. Наряду с государственной недвижимостью имеется другая большая группа имущества, относительно управления которой длительное время не было ясности: государственные коммерческие объединения.

Функционирование государственных коммерческих объединений существенно влияет на экономику, развитие и конкурентоспособность всего государства

89. По состоянию на октябрь 2016 г., государство имеет участие в 33 коммерческих объединениях, 27 из которых полностью принадлежит государству. По состоянию на 31.12.2015 г., государственные коммерческие объединения составляют около 21% имущества публичного сектора, т.е. чуть более 6 миллиардов евро, они инвестируют сотни миллионов евро в год и дают работу тысячам человек. При принятии касающихся коммерческого объединения решений от деятельности Правительства Республики, управляющего участием министра, а также совета и правления коммерческого объединения зависит, получит ли государство и народ от участия в предпринимательстве доходы либо участие принесёт убыток.

Госконтроль 2007: управление государственными коммерческими объединениями и надзор собственника функционируют недостаточно; Госконтроль 2013: ситуация не улучшилась

90. В течение последних десяти лет Госконтроль провёл аудиты как деятельности отдельных государственных коммерческих объединений, так и организации управления участием в более широком аспекте. В опубликованном в 2007 году отчёте «Надзор собственника в коммерческих объединениях и целевых учреждениях с государственным участием» Госконтроль установил, что нет уверенности в целесообразности и функциональности организации управления деятельностью коммерческих объединений и надзора. В представленном осенью 2013 года отчёте выяснилось, что за годы ситуация не улучшилась.

91. Также и в аудите за 2013 год пришли к выводу, что государство по-прежнему не разработало политику участия в коммерческих объединениях, и министерства не обосновывают, для чего государству требуется то или иное коммерческое объединение. Министры как управляющие участием обязаны ежегодно отчитываться перед Правительством Республики, для чего необходимо владение коммерческим объединением и необходимо ли оно вообще, однако их обоснования являются поверхностными, скудными и повторяются из года в год. Члены правлений и советов прошедших аудит коммерческих объединений не убеждены и не едины во мнениях относительно того, что государство обязательно должно иметь управляемые ими коммерческие объединения.

В изменении управления государственными коммерческими объединениями заинтересованы как министр финансов, так и министр экономики и инфраструктуры, однако неизвестно, насколько совпадают их планы

92. После проведения аудитов Госконтроля Министерство финансов составило «Зелёную книгу по политике государственного участия», в которой сделаны те же выводы: принципы участия в государственных коммерческих объединениях остаются неясными; перед коммерческими объединениями следует ставить более чёткие цели и проверять их достижение; практика комплектации советов коммерческих объединений требует изменений, а их задачи и ответственность – уточнения.

93. Правительство Республики одобрило «Зелёную книгу» в июле 2015 г, после чего Министерство финансов приступило к составлению «Белой книги по политике государственного участия», в которой предлагаются решения проблем, связанных с коммерческими объединениями. Летом 2016 года кабинет правительства одобрил «Белую книгу», но вытекающие из неё конкретные изменения, в т.ч. в правовых актах, остаются пока неясными. Министерство экономики и коммуникаций также разработало свои предложения по организации деятельности подведомственных ему государственных коммерческих объединений. Таким образом, к моменту составления настоящего годового обзора остаётся ещё неясным, каким образом и будет ли Правительство Республики вносить изменения в организацию управления государственными коммерческими объединениями.

Финансирование AS Estonian Air – правительство могло избежать потери около 85 миллионов евро

94. Организация управления государственными коммерческими объединениями напрямую связана с выполнением государственных задач, содержанием стратегически важных коммерческих объединений и получением дохода для государства. Государство участвует в предпринимательстве, получает от своих коммерческих объединений дивиденды, но при этом также вкладывает капитал.

95. Аналогично использованию государственной недвижимости при управлении участием в государственных коммерческих объединениях государство также должно придерживаться принципа увеличения прибыли и предотвращения убытка. Получая дивиденды от государственных коммерческих объединений, собственник должен следить за тем, чтобы доходы собственника были получены в объёме, не причиняющем ущерб хозяйственной деятельности коммерческого объединения. При вложении капитала в коммерческое объединение собственник (т.е. государство) должен делать это с уверенностью в том, что деньги не будут потеряны и что за счёт этих денег будет получен доход. Аналогично Закону о государственном имуществе в программе деятельности государственной реформы указано, что задачей государственного коммерческого объединения является получения дохода.

Правительство предоставляло государственным коммерческим объединениям деньги и позволяло делать инвестиции на основе недостаточной информации

96. В дополнение к взвешиванию экономической целесообразности при предоставлении капитала своим коммерческим объединениям государство должно особенно тщательно анализировать соответствие предоставления денег правилам общего рынка Европейского союза, т.е. непосредственно применяемым в отношении Эстонии правилам предоставления государственной помощи. Если Европейская комиссия считает, что коммерческое объединение получило деньги в противоречии с правилами, коммерческое объединение должно вернуть государству деньги, что может означать банкротство коммерческого объединения. В случае с AS Estonian Air реализовался именно этот риск – в ноябре 2015 г. Европейская комиссия признала вложенные в авиационное предприятие 84,9 миллиона евро государственной помощью, что и повлекло за собой прекращение деятельности AS Estonian Air.

Читайте подробнее

из аудиторского отчёта Госконтроля за 2016 год «[Деятельность правительства в процессе развития государственных авиационных предприятий](#)»

Предоставление денег предприятию Estonian Air является примером неправомерного обращения с государственным имуществом

97. Госконтроль проанализировал деятельность правительства в части предоставления денег и ссуды предприятию Estonian Air и установил, что правительство принимало решения в отношении AS Estonian Air, исходя из принципиальной позиции, согласно которой для Эстонии, безусловно, необходимо базирующееся в Таллинне авиационное предприятие, при этом содержательно не взвешивая другие возможности обеспечения авиасообщений. Также правительство не потребовало представления со стороны AS Estonian Air бизнес-плана с заключением независимого эксперта относительно перспектив, которые позволили бы обеспечить жизнеспособность AS Estonian Air. Это означает, что при предоставлении денег AS Estonian Air правительство не могло быть уверенным в том, что ведёт себя как рациональный инвестор, который надеется получить доход от своих инвестиций и не желает потерять деньги.

98. Также и при учреждении двух новых государственных авиационных предприятий – действующего сейчас Nordica и OÜ Transpordi Varahaldus – с отчислением им 72,7 миллионов евро правительство ещё не имело полной уверенности в том, что предоставляет деньги как рациональный инвестор. В отношении обоих новых авиационных предприятий правительству были представлены бизнес-планы коммерческих объединений, однако окончательные оценки независимых экспертов, согласно которым бизнес-планы были признаны экономически осуществимыми, были готовы только после вынесения решения правительства.

99. При предоставлении денег AS Estonian Air правительство не могло быть уверенным также и в правомерности этого шага. Решения Европейской комиссии о признании решений правительства противоречащими регуляциям Европейского союза можно было избежать, если бы правительство в моменты выделения денег AS Estonian Air убедилось в соответствии этих шагов правилам ЕС, непосредственно применяемым к Эстонии. Этого сделано не было. В момент предоставления денег правительство не имело необходимых правовых анализов, которые подтвердили бы соответствие его решений правилам предоставления государственной помощи Европейского союза.

100. Правительство уделило достаточно внимания риску государственной помощи только тогда, когда прошло несколько лет с принятия определяющих, по мнению Европейской комиссии, решений. В 2010 и 2011-2012 гг., когда правительство принимало решение о выделении AS Estonian Air соответственно 17,09 и 30 миллионов евро, Министерство экономики и коммуникаций в пояснительной записке к вынесенному решению дало оценку, согласно которой предоставление денег соответствует правилам предоставления государственной помощи, однако анализа, на который опиралась бы такая позиция, составлено не было. Министерства финансов свою позицию не сформулировало, и оба министерства подтвердили, что о решениях Европейской комиссии не проинформированы и с комиссией не проконсультировались. Первые правовые мнения Министерство экономики и коммуникаций заказало только в начале 2013 года, когда расследование Европейской комиссии уже началось.

Решения по вопросам, связанным с предприятием Estonian Air, в 2010–2015 гг. всегда принимались в правительстве поспешно

101. Касающиеся AS Estonian Air решения принимались преимущественно в спешке. В 2010-2015 гг. правительство обсуждало связанные с AS Estonian Air вопросы 25 раз, и ни разу материалы не были представлены правительству в соответствии с Регламентом Правительства Республики (за 7 календарных дней до проведения заседания правительства). В большинстве случаев материалы становились доступными для членов правительства в день проведения заседания или совещания кабинета. При этом, по оценке Госконтроля, содержание представленных материалов практически во всех случаях было таким, об обстоятельствах которых представляющее проект лицо должно быть осведомлено за более продолжительное время, чем два дня.

102. Лица, подготавливающие материалы для правительства, приводят в качестве причины доступности материалов в последний момент опасение того, что информация, предназначенная для внутриведомственного пользования или исключительно для министров, могла бы стать известной общественности. Госконтроль констатирует: если у правительства или ведомств нет соответствующего доверия, правительству очень сложно вести разумные обсуждения и выносить взвешенные решения.

103. По оценке Госконтроля, если бы у правительства была другая практика вынесения решений, то была бы и возможность избежать негативного решения по производству Европейской комиссией по предоставлению государственной помощи, банкротства коммерческого объединения и сопутствующей этому потери около 85 миллионов евро.

104. Касающиеся AS Estonian Air решения правительство выносило в необоснованной спешке на основании поверхностной информации даже в таких ситуациях, в которых были возможности и время для проведения необходимых анализов и заказа экспертных оценок по тем вопросам, на которые чиновники ответить не могут. При подготовке материалов необходимую для принятия решений требовательность не проявили ни причастный министр к своим чиновникам, ни премьер-министр к членам правительства.

105. То, что случилось с AS Estonian Air, является примером управления государственными коммерческими объединениями, который показывает, как правительство при предоставлении денег и ссуд в течение нескольких лет игнорировало принципы Закона о государственном имуществе. В результате это привело к потере десятков миллионов евро. Государство продолжало выделять деньги предприятию Estonian Air даже тогда, когда Министерство финансов уже списало предыдущие ссуды, и оба министерства (Министерство экономики и коммуникаций и Министерство финансов) уже придерживались мнения, что спасение коммерческого объединения является невероятным.

106. Рийгикогу, Правительство Республики, госчиновники и все другие лица, причастные к касающимся госимущества действиям и решениям, должны придерживаться принципов действующих правовых актов. Если же правовые акты не позволяют выносить разумные решения, их следует не игнорировать, а менять.

При создании государственных целевых учреждений целесообразность этой формы деятельности зачастую не оценивается

Государственные целевые учреждения – не всегда оценивается целесообразность этой формы деятельности для выполнения государственных задач

107. Аналогично отсутствию определённости в вопросе, является ли централизованная организация госимущества (посредством Riigi Kinnisvara AS) наиболее целесообразным для государства путём, государство всё больше использует для выполнения своих задач другую юридическую форму – целевые учреждения, при этом зачастую не анализируя, является ли такая форма наиболее подходящей для выполнения государственных задач.

108. По состоянию на 31.10.2015 г., у государства было 76 целевых учреждений, имущество которых оценивалось приблизительно в 1,3 миллиарда евро. В своих аудитах Госконтроль неоднократно обращал внимание на то, что при создании целевых учреждений недостаточно взвешиваются альтернативные формы деятельности и не оцениваются преимущества и недостатки такой формы как целевое учреждение. Из 76 государственных целевых учреждений только в отношении 15 проведён анализ соответствия формы деятельности. К примеру, неизвестно, оправдано ли использование формы целевого учреждения в отношении театров, концертных учреждений, учреждений здравоохранения, спортивных центров, центров развития и церквей.

109. Госконтроль порекомендовал министру финансов в сотрудничестве с министром юстиции проанализировать, какие публичные услуги целесообразно оказывать посредством целевых учреждений, а также выяснить, насколько и в какой части созданные целевые учреждения выполняют эти задачи. Ко времени составления настоящего обзора, насколько известно Госконтролю, соответствующий анализ подготовлен не был.

Парк государственных транспортных средств – при покупке или аренде транспортных средств госучреждения не анализируют возможности менее затратной для государства организации этого процесса

Читайте подробнее

из аудиторского отчёта Госконтроля за 2016 г. «[Экономическая целесообразность аренды транспортных средств для министерств](#)»

110. Эффективное использование госимущества выражается также в умении эффективно содержать парк государственных транспортных средств. В опубликованном в 2016 году аудите «[Экономическая целесообразность аренды транспортных средств для министерств](#)» Госконтроль проанализировал организацию управления государственными транспортными средствами, а также оптимальное использование ресурсов.

111. В результате проведённого аудита выяснилось, что госучреждения не анализируют экономическую целесообразность способов приобретения транспортных средств (аренда или покупка). При покупке или аренде транспортных средств недостаточно продумывают их фактическую необходимость и интенсивность эксплуатации.

112. Госконтроль сравнил фактический годовой средний пробег обычных транспортных средств, используемых на основании

Госучреждения совершают серьёзные ошибки при планировании интенсивности использования транспортных средств

договоров аренды, с указанным в договоре максимальным пробегом. Выяснилось, что около 70% прошедших аудит транспортных средств используется меньше запланированного. Другими словами, транспортные средства арендуются также при невысокой фактической потребности в их использовании, либо арендные платежи платят за больший пробег, чем фактический.

Транспортные средства арендуются на убыточных для государства условиях

113. Несмотря на то что госучреждения считают экономическим сроком эксплуатации транспортных средств 10 лет, эти транспортные средства меняют чаще (в большинстве случаев через 3-5 лет) и в связи с этим денег расходуют больше, чем при использовании транспортного средства в течение более продолжительного срока. Также существенно различаются технические описания поставляемых госучреждениям транспортных средств в части их детальности – начиная с пары десятков пунктов требований и заканчивая сотней пунктов требований с обоснованием специфики деятельности учреждений (однако с этим не всегда можно согласиться). Совместные поставки осуществлялись очень редко. Кроме того, аренда транспортных средств зачастую осуществляется на убыточных для государства условиях – это касается, прежде всего, досрочного расторжения договора.

Госпоставки не всегда правомерны и прозрачны

Госпоставки – прозрачные и продуманные совместные поставки с чёткой ответственностью приведут к экономии

114. С каждым годом публичный сектор использует всё больше денег налогоплательщиков для покупки преимущественно от частных предприятий товаров и услуг, необходимых для функционирования государства и обеспечения населения услугами. В 2015 году госучреждения, местные самоуправления, государственные целевые учреждения и коммерческие объединения, а также Центр управления государственными лесами израсходовали в порядке госпоставок в общей сложности более 1,2 миллиарда евро (к примеру, на строительство и реновацию дорог, обеспечение доступности услуг здравоохранения, обеспечение государственной обороны и улучшение снабжения электроэнергией).

115. Целью организации госпоставок является оживление экономики путём поддержки честной конкуренции предприятий, а также приобретение товаров и услуг, необходимых для функционирования государства, по наиболее льготным ценам. Госконтроль при этом подчёркивает, что самая льготная цена не обязательно означает самую дешёвую цену.

116. Госконтроль считает, что, несмотря на то что необходимая для деятельности госпоставок система внутреннего контроля в госучреждениях создана и, в общем, находится на хорошем уровне, т.е. порядки организации госпоставок в основном составлены и достаточно основательны, а планы госпоставок в основном модернизированы, всё же по-прежнему является проблемой незаконное игнорирование организации госпоставок (которое встречается всё чаще).

117. Из года в год увеличивался объём денег, которые расходовались без соблюдения требований закона и организации производств по

По причине совершения ошибок при организации госпоставок не гарантировано прозрачное, целесообразное и экономное использование денег госбюджета

госпоставкам (см. таблицу 9). Таким образом, в этой части не выполнена цель госпоставок – при покупке товаров и услуг и при заказе строительных работ не гарантировано прозрачное, целесообразное и экономное использование денег госбюджета, а также принцип равного обращения и эффективное использование имеющихся условий конкуренции.

Таблица 9. Общая стоимость установленных Госконтролем неорганизованных производств по поставкам в госучреждениях в 2013–2015 гг.

	Общая стоимость неорганизованных производств по поставкам (в миллионах евро)		
	2013	2014	2015
Закупки без поставок, в т.ч.	2,4	5,7	8,0
▪ без организации производства по поставке	1,3	3,9	6,0
▪ без организации простой поставки	1,1	1,8	2,0

Источник: аудиторские отчёты и докладные записки Госконтроля

Нарушения Закона о государственных поставках указывают на слабость надзора за планированием, производством и проведением госпоставок

118. Поскольку число случаев несоответствия правилам, установленным Законом о государственных поставках, не уменьшилось, это указывает на слабые стороны планирования, ведения производства и системы надзора за госпоставками. Основные недостатки организации госпоставок вытекают также из различий в толковании и применении закона, недостатка опыта или возможностей, особенно в небольших учреждениях, в которых госпоставки организуются не так часто. По оценке Госконтроля, небольшие учреждения недостаточно компетентны и опытны для организации госпоставок, поэтому можно было бы взвесить объединение организации госпоставок для учреждений в каждой сфере управления и передачу этой функции министерству или центру компетенций.

Контроль над деятельностью по госпоставкам государственных коммерческих объединений, целевых учреждений и местных самоуправлений слабее, чем в отношении госучреждений, несмотря на сравнимые объёмы поставок

119. В последние годы, прежде всего, увеличились число и объём поставок, организованных государственными коммерческими объединениями, а также государственными целевыми учреждениями. По данным Регистра государственных поставок, государственные коммерческие объединения, находящиеся в сфере влияния государства целевые учреждения и Центр управления государственными лесами в 2013 году осуществили в общей сложности 1294 госпоставки общей стоимостью 544 миллиона евро, в 2014 году – 1490 госпоставок общей стоимостью 471,90 миллион евро и в 2015 году – 1502 госпоставки общей стоимостью 527,2 миллионов евро.

120. Тенденция, в числе прочего, указывает на то, что государство всё больше организует выполнение своих задач посредством разных юридических форм. Это не противоречит закону при приобретении госимущества, но уменьшает прозрачность функционирования государства.

121. Также и надзорно-контрольная деятельность в отношении государственных коммерческих объединений, целевых учреждений и государственного доходного учреждения заметно слабее, чем в отношении госучреждений. Если соответствие деятельности по

поставкам госучреждений Закону о государственных поставках проверяется ежегодно, то контроль законности деятельности по поставкам государственных коммерческих объединений, находящихся в сфере влияния государства целевых учреждений и Центра управления государственными лесами ещё не так развит. Меньше проверяют также и местные самоуправления, которые организуют поставки, сравнимые по количеству с госучреждениями.

В процессе организации госпоставок не используются возможности экономии

122. В тех ситуациях, в которых это требуется, госпоставки не организуются, также не продумывается необходимость покупки товаров и услуг, и соответствующая документация не всегда в порядке. Это означает, что приобретение госимущества и организация госпоставок могли бы осуществляться более эффективно, не использованы все возможности для обеспечения экономного, целесообразного и прозрачного использования денег налогоплательщиков, а также неэффективно используются условия конкуренции при покупке товаров и заказе услуг.

123. Практика организации совместных и централизованных поставок показывает, что таким образом можно существенно сэкономить, но госучреждения недостаточно сотрудничают при организации поставок, а местные самоуправления стали вообще пассивными. К примеру, в 2014-2015 гг. госучреждения организовали более 3500 госпоставок, и всего 150 из них – в качестве совместных или централизованных поставок.

124. Практика показывает, что в результате организации совместных и централизованных поставок можно достичь существенной экономии за счёт приобретения электроэнергии и топлива, а также инфотехнологических средств. Например, по данным Государственного центра регистров и инфосистем, при приобретении стандартных ИТ-товаров в результате совместных поставок достигается экономия до 30% по сравнению с розничной ценой.

Госбюджет – для повышения эффективности использования государственных доходов составление бюджета должно стать более прозрачным, а отчётность – более содержательной

125. Процесс вынесения решений на уровне государственного управления можно считать прозрачным, если общественности понятно, какое решение принято, какие были другие выборы для принятия решения, и почему вынесено именно это решение. Для оценивания результативности и сравнительного анализа принятого решения общественность должна также иметь возможность осознать сделанные раньше выборы, сравнить ситуации и обстоятельства. Если решение касается использования госимущества или денег налогоплательщиков, общественность должна иметь возможность в дальнейшем уяснить достижение установленной при этом цели.

126. Ежегодным решением Рийгикогу и правительства, которое имеет одно из наиболее серьёзных влияний, является составление и утверждение госбюжета. В своих аудитах и сделанных ранее годовых обзорах Госконтроль обращал внимание на то, что из госбюжета и сопутствующей ему пояснительной записки трудно

Касающиеся госбюджета решения по-прежнему зачастую остаются непрозрачными, а бюджетная информация – трудно сравнимой по времени

понять, на что правительство расходует деньги по согласию Рийгикогу. Также приведённая в материалах госбюджета информация не всегда последовательна, что усложняет осознание и сравнение по времени финансового положения государства, бюджетных выборов и предварительной информации.

127. Из составленного специальной комиссией Рийгикогу по контролю госбюджета и опубликованного в 2016 году обзора «О возможных изменениях парадигмы фискальной политики в парламентарной системе Эстонии» можно понять, что проблема остаётся актуальной, и в госбюджете трудно разобраться даже членам Рийгикогу. Для содержательного понимания госбюджета требуется углублённое знание бухучёта, финансовых и экономических терминов, а также нужно иметь очень много времени для совместного анализа различных материалов. При этом предпосылкой наиболее эффективного использования государственных денег для развития Эстонии является такое положение вещей, при котором и широкая общественность, и Рийгикогу, которое должно одобрить представленный правительством план расходов, смогут уяснить, почему, на что и сколько общественных денег расходуется.

Недостаточно понятно влияние использования налоговых и неналоговых доходов государства на развитие Эстонии

128. Предпосылкой вынесения жизнеспособных бюджетных решений, ведущих в направлении развития Эстонии, является также понимание и знание того, какие результаты приносили предыдущие действия и использование денег. Обзор деятельности правительства и достигнутых результатов должен предоставлять ежегодно составляемый отчёт о деятельности государства, который является составной частью сводного годового отчёта о хозяйственной деятельности государства. По оценке Госконтроля, в последние годы отчёт о деятельности государства стал более взвешенным, он отражает успешные и незавершённые действия, однако по-прежнему следует уделять больше внимания серьёзному анализу связей между деятельностью правительства и показателями развития Эстонии.

129. Отдельный вопрос заключается в том, каким образом и учитывается ли вообще влияние претворённых в жизнь действий государства при вынесении новых решений и составлении последующих госбюджетов. Опубликованный в 2012 году аудит Госконтроля «Деятельность Правительства Республики в процессе оценивания влияния своей работы и представления отчётов о её результатах» показал, что при составлении госбюджета результативной информации используется очень мало.

Аудиты, на которые имеются ссылки в настоящем годовом обзоре

- 26.10.2016 – Обзор застроенной недвижимости самоуправлений и её управления
- 18.10.2016 – Деятельность правительства в процессе централизации управления государственным имуществом
- 29.08.2016 – Правильность государственного бухгалтерского годового отчёта за 2015 год и законность сделок
- 26.08.2016 – Экономическая целесообразность аренды транспортных средств для министерств
- 23.05.2016 – Деятельность правительства в процессе развития государственных авиационных предприятий
- 19.04.2016 – Процесс и результативность образования Департамента полиции и погранохраны
- 11.09.2013 – Организация управления коммерческими объединениями с государственным участием
- 18.09.2012 – Деятельность Правительства Республики в процессе оценивания влияния своей работы и представления отчётов о её результатах
- 05.04.2007 – Надзор собственника в коммерческих объединениях и целевых учреждениях с государственным участием