

Обзор использования и
сохранности
государственного
имущества в 2017–2018
году

Обзор использования и сохранности государственного имущества в 2017–2018 году

Предисловие

Уважаемые читатели,

«Аудит Госконтроля выделил на языке цифр то, что все уже давно знают». Такими словами ведущий программы новостей Эстонского телевидения Прийт Кууск неделю назад представил репортаж, в котором рассказывалось о неразберихе в здравоохранении, а также о нерешенных проблемах в оказании помощи семейными врачами и врачами-специалистами, которые в итоге вынуждают людей обращаться в отделы неотложной помощи разных больниц даже в случае обычных проблем со здоровьем. И снова недовольны были все – как ежедневно работающие на износ врачи, так и пациенты, которым месяцами приходится ожидать лечения.

Да, телеведущий прав – все знают это уже давно. Это же было сказано и о публиковавшихся годами посылках аудита Госконтроля, и кажется, что такие же слова мы будем слышать и дальше. Почему же зачастую нам не удается добраться до главного, то есть до долгожданного решения той или иной проблемы?

Так как я обладаю достаточно продолжительным опытом работы канцлером, я вполне могу понять, что порой служащие исполнительного аппарата, под грузом все новых и новых заданий, кроме т.н. ежедневного пожаротушения просто не могут заниматься системными изменениями. Кроме того, такие изменения в большинстве случаев являются непопулярными и, соответственно, не находят более широкой политической поддержки. Они означают, что что-то придется закрыть, что-то забрать, что-то уменьшить, но одновременно они позволяют восстановить способность граждан отвечать за самих себя и уменьшить необходимость во всеохватывающей предусмотрительности со стороны государства. При этом такие изменения также приводят к дополнительным расходам, пусть даже и лишь на некоторое время.

На основании собственного опыта я могу подтвердить, что нередко возникают также и ситуации, когда политическая сторона действительно ведет в решению проблемы, однако консервативно

настроенные чиновники просто не поспевают за ней. Тем не менее, независимо от того, кто или что является в данный момент тормозом, в какой-то момент системные проблемы разрастаются уже явно в чрезмерной степени, и их решение становится нестерпимо дорогим. Таким образом, перед нами встает вопрос: ориентироваться на действительное разрешение проблемы, или на временное облегчение ситуации, т.е. лишь на видимое решение.

В сегодняшнем обзоре центральное место занимают пять из множества различных областей, на которые Госконтроль обращал внимание и ранее. Несмотря на то, что данные области важны с позиции развития Эстонии и благосостояния людей, решения соответствующих проблем были лишь частичными и видимыми, или же они и вовсе были вновь отложены. Данными областями являются: система пенсионного страхования, система здравоохранения, новая система поддержки трудоспособности, а также внутренняя и внешняя безопасность. Можно еще раз сказать, что все уже давно знают эти проблемы. Однако, именно поэтому важно снова обращаться к этим темам и уделять им должное внимание исходя из принципа «давайте снова поговорим об этом», а также подчеркивать то, что необходимость нахождения соответствующих решений продолжает оставаться актуальной.

Порой в качестве реакции мы слышим, что все решения уже разрабатываются. Однако, необходимо всегда проверять, действительно ли что-то делается, или это только видимость. Например, еще совсем недавно Министерство финансов прогнозировало, что бюджет пенсионного страхования будет находиться в значительном дефиците как минимум до 2050 года. Теперь же, согласно анализу, составленному Министерством социальных дел и Министерством финансов в 2016 году, сбалансированность бюджета будет достигнута уже в 2024-2025 году. Неужели действительно произошло чудо? На самом деле, нет. За данными утверждениями скрывается не уменьшение расходов на пенсию по старости, и не резкий рост поступлений по доли пенсионного страхования от социального налога. Причиной является изменение, в соответствии с которым предыдущие расходы на пенсии по нетрудоспособности переводятся из бюджета пенсионного страхования в госбюджет. Но ведь в результате этого больше денег у государства не появится.

Или возьмем систему здравоохранения. Для улучшения ее финансовой ситуации в апреле 2017 года правительство приняло важное решение о том, что в дальнейшем часть медицинского страхования от социального налога за неработающих пенсионеров будет уплачиваться из госбюджета. Однако, уплачиваемый за пенсионеров социальный налог, к сожалению, не будет полностью являться дополнительным доходом системы здравоохранения, так как одновременно было принято решение о переводе на больничную кассу целого ряда обязательств по финансированию: скорая помощь, лекарства от ВИЧ и туберкулеза, вакцины и другие статьи расходов, которые раньше отдельно оплачивались из госбюджета. Более половины такого дополнительного дохода пойдет на финансирование именно этих новых обязательств.

Или же как случилось, что десять лет назад очереди на амбулаторное лечение внезапно стали в меньшей степени превышать разрешенный максимальный срок ожидания? Ответ прост: в 2009 году во время экономического кризиса совет Больничной кассы Эстонии продлил максимальную продолжительность очередей ожидания амбулаторного лечения с 4 до 6 недель. Докризисный срок так и не был восстановлен. Существуют и другие области, в которых достичь целей не удалось, и в итоге цели были просто скорректированы. Все зависит от того, что и как мы измеряем.

Безусловно, помимо тем, рассмотренных в настоящем обзоре, системное внимание требуется также и образовательной политике, научной политике, инновационной политике, культурной политике, социальной политике в целом, и т.д. и т.п. И все это на фоне той радостной вести, что Эстонское государство еще никогда не было настолько богатым как сейчас. Согласно прогнозам, доходы в государственную кассу в ближайшее время будут поступать стабильно, при этом, доходы государства сильно увеличивались и в прошедшие годы.

Следует отметить, что за последние 10 лет доходы госбюджета увеличились на целых 66%. При этом, в 1993 году бюджетные доходы Эстонии составляли приблизительно 265 миллионов евро, а 25 лет спустя они уже превышали 10 миллиардов. Такое развитие является исключительным. В то же время, не стоит забывать и о том, что из расходов госбюджета половина приходится на расходы на социальные нужды и здравоохранение, примерно 80% расходов госбюджета забронировано, и рост доходов главным образом направляется на финансирование именно этих двух областей. Многим другим областям в значительной степени приходится рассчитывать на пособия Европейского союза. Например, хорошо известно, что из предусмотренных госбюджетом инвестиций половина осуществляется при поддержке Европейского союза. Однако пособия Европейского союза не будут предоставляться бесконечно, и Госконтроль уже неоднократно обращал на это внимание.

При этом, посредством только лишь денег страной не управляют и проблем не решают. В грядущем избирательном цикле не следует поддаваться соблазну придумывать новые и новые инициативы, давать высокопарные обещания, чтобы оттолкнуть осознание того, что в первую очередь необходимо решить проблемы, ожидающие решения уже много лет.

Вместо того, чтобы придумать новые замещающие действия, мы на самом деле должны решить, что мы будем делать в качестве государства, а что не будем, а также пересмотреть все действия и задачи. Необходимо также определить, как мы можем решить те вопросы, которые лежат в основе всего, вопросы, которые «все уже давно знают», которые важны и которые, если ими не заниматься или не заниматься систематически, приведут к последствиям, которые окажут непосредственное влияние на благосостояние Эстонии и общества.

Со своей стороны Госконтроль также хочет помочь принимающим решения лицам иметь как можно многостороннюю и достоверную информацию о проблемах и их причинах.



Янар Холм
государственный контролер

12 ноября 2018 года

Содержание

I. Уровень ведения бухгалтерского учета государства улучшился, чему способствовала централизация государственных вспомогательных услуг	6
II. Рост экономики и увеличение госбюджета Эстонии сопровождаются также и существенными рисками развития	9
III. Государство достигает сбалансированности бюджета пенсионного страхования посредством перевода расходов на пенсии по нетрудоспособности в госбюджет	17
IV. Предотвращение потери трудоспособности является необходимым условием успешности реформы трудоспособности	21
V. Финансирование системы здравоохранения требует дополнительных решений – очереди за лечением остаются длинными, и степень неудовлетворенности потребности в лечении остается высокой	23
VI. Уменьшение количества полицейских ставит под сомнение способность Департамента полиции и погранохраны выполнять свои функции	30
VII. В отношении расходов государства на оборону важно учитывать необходимость развития самостоятельной обороноспособности	34

I. Уровень ведения бухгалтерского учета государства улучшился, чему способствовала централизация государственных вспомогательных услуг

Сколько у эстонского государства имущества, и каков его состав?

1. Эстонское государство еще никогда не было настолько богатым как сейчас. По состоянию на конец 2017 года общая стоимость имущества публичного сектора примерно на 2,5 миллиарда евро превысила соответствующую сумму за предыдущий год, составив примерно 31,1 миллиарда евро. В число имущества включаются не только средства, имеющиеся в государственной кассе и поступающие в нее, которые посредством ежегодного госбюджета используются для развития жизни в Эстонии. Помимо этих средств государство также обладает землей и лесом, зданиями и строениями, ценными долями участия в коммерческих товариществах. Умение обращаться с государственным имуществом непосредственно влияет на повседневную жизнь жителей Эстонии и развитие общества страны.

2. Задачей Госконтроля является оценка законности использования государственного имущества в соответствии с полномочиями, а также эффективности его использования. Для этого Госконтроль ежегодно формирует свое мнение относительно правильности государственных бухгалтерских отчетов, а также проводит на основании своего независимого выбора аудиты, чтобы выяснить, в какой степени были достигнуты важные для государства цели в различных областях деятельности. Каждую осень государственный контролер представляет замечания и требующие внимания вопросы Рийгикогу.

О чем пойдет речь в годовом отчете Госконтроля в этом году?

3. В этом году в первой части своего годового отчета Госконтроль как обычно приводит свои наблюдения относительно бухгалтерского учета государства, а также состояния экономики и финансов. Эти темы рассматриваются в данной и в следующих главах отчета. Забегая вперед, можно сказать, что ведение государственного бухгалтерского учета по-прежнему остается на хорошем уровне, и финансовое положение государства на фоне растущей экономики не вызывает серьезного беспокойства.

4. Тем не менее в отчете этого года Госконтроль рекомендует обратить внимание на ряд рисков развития, игнорирование которых способно повлиять как на финансовые, так и на экономические перспективы. Такие риски особенно важно учитывать в случае, если тренд роста поменяется, или если принципиальному решению вопросов будут препятствовать принимаемые внутри государства решения или нежелание принимать соответствующие решения. В этом году Госконтроль также более подробно остановился на вопросах государственной пенсионной системы, рынка труда, здравоохранения, а также внутренней и внешней безопасности. В настоящем годовом отчете данные темы рассматриваются в главах с третьей по седьмую.

Годовой бухгалтерский отчет государства на 2017 год в существенной части является правильным, и отчет об исполнении госбюджета на 2017 год является заслуживающим доверия

Годовой бухгалтерский отчет государства охватывает министерства, Госканцелярию, конституционные институции, государственные коммерческие товарищества и целевые фонды, а также государственное доходное учреждение Центр управления государственными лесами.

Знаете ли вы, что

Бюджет на 2017 год был первым, составленным исходя из принципа отражения на момент совершения операции.

5. Закон о госбюджете обязывает Госконтроль ежегодно проводить аудит правильности **государственного бухгалтерского отчета** и законности сделок. По результатам аудита Госконтроль пришел к выводу, что годовой бухгалтерский отчет государства за 2017 год во всех существенных частях правильно отражает как финансовое положение государства, так и экономический результат и денежные потоки завершившегося отчетного периода.

6. По мнению Госконтроля, в 2017 году экономические сделки государства в существенной части были осуществлены в соответствии с Законом о госбюджете, Законом о госбюджете на 2017 год и Законом о внесении изменений в Закон о госбюджете на 2017 год. В отчетах достоверно отражена информация о собранных государством доходах, понесенных расходах, осуществленных инвестициях и заключенных сделок по финансированию.

7. В то же время, обзор относительно того, для чего могут использоваться предусмотренные бюджетом суммы, по оценке Госконтроля, скорее ухудшился. Снизилась информативность представления расходов в Законе о госбюджете: если в законах о госбюджете предыдущих лет расходы представлялись по их целевому назначению (например, в бюджете представлялось содержание и получатель пособия), то за последние годы от данного метода отказались, и в настоящее время данная информация приводится только в разбивке по отдельным расходам.

8. Кроме этого Госконтроль уже годами обращал внимание на то, что качество пояснительной записки к госбюджету необходимо улучшить. Чем более общим ежегодный закон о госбюджете становится по форме, тем более важным является строение пояснительной записки к госбюджету, а также ее содержание, ясность и сравнимость приводимой информации по времени. Пояснительная записка к госбюджету является главным источником, позволяющим понять закон о госбюджете и решения о расходах.

Результатом реформы по централизации вспомогательных услуг государственных учреждений стало выравнивание уровня финансового учета, учета персонала и учета зарплат

9. В 2009 году Министерство финансов инициировало проект по централизации вспомогательных услуг государства. Целью данного проекта была стандартизация деятельности и информационных систем министерств в области учета зарплат, учета персонала и бухгалтерского учета, а также снижение административных расходов министерств в данных областях.

10. По оценке Госконтроля, проект по централизации, реализация которого осуществлялась почти десять лет, можно считать успешным. Завершившийся весной 2018 года аудит Госконтроля показывает, что хотя проект и обошелся дороже запланированного, качество учета финансов, персонала и зарплат улучшилось

Читать подробнее

Аудит Госконтроля «[Централизация вспомогательных услуг государственных учреждений](#)».

Реформа вспомогательных услуг государства была успешной

благодаря внедрению единых стандартов учета, началу использования единого экономического программного обеспечения, а также консолидации ведения учета. Данные результаты в свою очередь создали предпосылки для экономии расходов в будущем, так как государственные учреждения, вместо инвестирования средств в десятки различных отдельных программ, как это происходило раньше, теперь могут совместно инвестировать в развитие программного обеспечения. Кроме этого консолидация специализаций и компетенций позволяет более эффективно использовать рабочую силу. Именно поэтому Госконтроль считает, что подобную модель было бы разумно внедрить и в случае местных самоуправлений, т.е. консолидировать услугу по учету в центральном структурном подразделении.

Центр государственных вспомогательных услуг предоставляет услуги учреждениям сфер управления десяти министерств, Госканцелярии и Госконтролю, а также другим юридическим лицам, таким как Национальная библиотека Эстонии и учрежденные государством целевые фонды – Художественный музей Эстонии, Фонд интеграции, Eesti Kontsert и Эстонские музеи сельской жизни.

11. Созданный в 2015 году **Центр государственных вспомогательных услуг** вначале предоставлял услуги по финансовому учету, учету персонала и учету зарплаты, однако к настоящему времени область его услуг значительно расширилась. С 2017 года Центр также занимается централизованной организацией государственных закупок, а с января 2018 года Центр выполняет функции ипотекодержателя. Ипотека была установлена в пользу Эстонской Республики в отношении приватизированной в ходе земельной реформы земли, и связанными с этим вопросами раньше занимались уездные управы. В сентябре 2018 года в число функций Центра добавилась услуга по организации и предоставлении пособий. Ранее распределением данных пособий, общий объем которых составляет около миллиарда евро, занимался Фонд содействия развитию предпринимательства и Министерство финансов. Администрирование требований государства также было решено консолидировать в Центре государственных вспомогательных услуг.

12. Вследствие быстрого расширения сферы оказываемых услуг, по мнению Госконтроля, важно постоянно анализировать и оценивать способность Центра предлагать качественные услуги, не допуская никаких послаблений в системах внутреннего контроля в случае добавления новых задач.

13. **Госконтроль рад признать, что ведение государственной бухгалтерии по-прежнему остается на хорошем уровне. Целесообразность создания Центра государственных вспомогательных услуг и результаты его деятельности дают основание для рекомендации начала использования аналогичного централизованного решения и на уровне местных самоуправлений.**

II. Рост экономики и увеличение госбюджета Эстонии сопровождаются также и существенными рисками развития

Рост экономики Эстонии несколько замедляется, однако, в случае ожидаемого развития торговых партнеров стабильный рост экономики продолжится и в дальнейшем

14. Начавшийся в 2008 году глобальный финансовый кризис уменьшил чувство уверенности предприятий и их смелость в отношении инвестирования. Экономное поведение частного сектора привело к нежеланию участников рынка заказывать товары и услуги, что существенно препятствовало международной торговле. Ситуация, при которой предприятия ждали восстановления спроса, не делая в этом отношении т.н. первого шага, не способствовала восстановлению роста экономики.

15. Тем не менее, меры, принятые институциями Европейского союза и правительствами стран, прежде всего, повышение расходов государств и действия Европейского центрального банка по распределению денежной массы, в итоге стали приносить плоды, и с 2013 года экономика Европейского союза вновь начала стабильно расти.

16. После резкого падения экономики в 2009 году, экономика Эстонии смогла в значительной степени восстановиться уже в 2011 году, когда большинство экономик Европы еще находились в бедственном состоянии.

17. Падение показателя валового внутреннего продукта (ВВП) Эстонии в 2009 году, составившее 14,7%, уже в 2011 году сменилось ростом на 7,6%, и данный показатель оставался положительным и в последующие годы. В 2017 году показатель роста экономики Эстонии, составивший 4,9%, удивил многих аналитиков. Согласно прогнозу¹ Министерства финансов, в 2018 и последующих годах рост экономики несколько замедлится, однако он продолжит стабильно увеличиваться в соответствии с тем, какие ресурсы будут иметься в распоряжении Эстонии, т.е. с потенциалом роста эстонской экономики (см. таблицу 1).

Таблица 1. Избранные экономические показатели Эстонии в 2017 году и прогноз на 2018–2022 годы

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Реальный рост ВВП (%)	4,9	3,6	3,0	2,9	2,8	2,7
Рост экспорта (%)	3,5	3,4	3,8	3,8	3,7	3,7
Рост инвестиций (%)*	12,5	-1,0	4,4	4,2	4,2	3,9
Рост частного потребления (%)	2,5	4,0	3,9	3,0	2,9	2,8

* Валовое накопление основного капитала.

Источник: Летний экономический прогноз Министерства финансов 2018 года

¹ Экономический прогноз Министерства финансов, опубликованный 12.09.2018.

В 2017 году рост экономики Эстонии превысил ожидаемый, составив 4,9%

Локомотивом роста экономики по-прежнему является строительный сектор

18. Наибольший вклад в рост экономики, как в прошлом году, так и в первом полугодии 2018 года, внес строительный сектор. Значительная доля в росте экономики также приходится на обрабатывающую промышленность, сектор логистики, а также область информации и связи. Министерство финансов не видит внутренних рисков и несбалансированности в эстонской экономике. Другими словами, если на экспортных рынках Эстонии продолжится стабильное развитие (например, не произойдет усугубления существующих проблем в области международной торговли), от Эстонии также можно будет ожидать дальнейшего стабильного роста ВВП.

19. В 2017 году экспорт Эстонии также значительно вырос, и если не учитывать товарную группу устройств связи, обладающих низкой прибавочной стоимостью, рыночная доля Эстонии на иностранных рынках увеличилась. По оценке Министерства финансов, в 2018 году рост экспорта останется примерно на таком же уровне как и год назад, и стабильный товарообмен продолжится до конца прогнозируемого периода, т.е. до 2022 года (см. таблицу 1 выше).

20. В сравнении товаров и услуг, в 2018 году самый большой за все время вклад в рост экспорта внес сектор услуг, прежде всего, информационно-технологические услуги, а также экспорт транспортных услуг. Из товаров росту экспорта в текущем году в наибольшей степени способствовала продажа сланцевого масла, изделий и строений из древесины, а также машин и устройств.

21. Пожалуй, из показателей экономики Эстонии наибольшее беспокойство вызывает значительная степень осторожности предприятий в отношении новых инвестиций, которые могли бы поддержать рост экономики в будущем. Объем инвестиций снизился как в 2014, так и в 2015 году, после чего последовало резкое увеличение данного показателя в 2017 году – на 12,5 процента. В 2018 году по прогнозу Министерства финансов объем инвестиций снизится на 1% (см. таблицу 1 выше).

Предприятия инвестируют с осторожностью

22. За ростом инвестиций 2017 года стоят инвестиции в сферах обрабатывающей промышленности и транспорта, а также отдельные очень масштабные инвестиции, осуществленные при денежной поддержке правительственного сектора и Европейского союза в строительном секторе. Кроме этого Министерство финансов отмечает, что степень готовности предприятий к инвестированию мала, и что они занимают выжидающую позицию, т.е. инвестиционная деятельность, являющаяся одной из основ экономического роста, остается нестабильной.

Частные лица потребляют с осторожностью

23. Осторожность при принятии решений о своих расходах проявляют и частные лица, которые вместо потребления предпочитают скорее экономить. Согласно прогнозам, в ближайшие годы рост частного потребления будет оставаться на уровне 3-4% (см. таблицу 1 выше), но его вклад в рост экономики достаточно мал. По оценке Министерства финансов, это можно объяснить тем обстоятельством, что, несмотря на быстрый рост доходов, люди не верят в его продолжение.

Время покажет, является ли высокий уровень заинтересованности жителей в экономии и осторожный подход предприятий к инвестированию лишь отголоском кризиса, и восстановится ли со временем активность в этом отношении. Тем не менее, если такое поведение является новой нормальностью, то местные сбережения не будут инвестироваться в местную экономику во имя роста в будущем, и потенциал роста Эстонии останется низким.

Министерство финансов в летнем экономическом прогнозе 2018 года

Номинальная бюджетная позиция правительственного сектора – разница между общими доходами и общими расходами входящих в правительственный сектор центральным правительством, местными самоуправлениями и фондами социального страхования (Больничная касса и Касса по безработице).

Бюджетная позиция отражается по принципу отражения на момент совершения операции, что упрощенным языком означает, что расход учитывается в момент возникновения обязательства, а не в момент выплаты денег (в отличие от учета по кассовому принципу).

Налоговые поступления в 2018 году превышают ожидания, профицитными являются бюджеты как местных самоуправлений, так и Больничной кассы и Кассы по безработице

Передаваемые доходы – предусмотренные правовыми актами налоги, пошлины, штрафы и другие обременения, которые сборщик налогов должен передать указанному в правовом акте получателю, например, местному самоуправлению.

Налоговые доходы государства резко выросли, бюджет является сбалансированным, и как долги, так и резервы, уменьшаются

24. Обычно финансовая ситуация государства рассматривается прежде всего через призму правительственного сектора, т.е. исходя из того, насколько большими являются доходы и расходы центрального правительства (главным образом, государственных бюджетных учреждений), местных самоуправлений и фондов социального страхования (Больничной кассы Эстонии и Эстонской кассы по безработице), а также сколько у них имеется денежных резервов и долгов.

25. В 2017 году дефицит бюджета правительственного сектора в целом составил 91 миллион евро, т.е. 0,4% от ВВП. Бюджеты центрального правительства и местных самоуправлений были дефицитными, тогда как Больничная касса и Касса по безработице завершили 2017 год с профицитным бюджетом (см. таблицу 2). Без вклада фондов социального страхования **номинальная бюджетная позиция правительственного сектора** была бы в полтора раза более низкой (–0,6% от ВВП).

26. По оценке Министерства финансов, бюджетная позиция правительственного сектора в 2018 году формируется лучше, чем ожидалось. Если госбюджет 2018 года был составлен с учетом того, что правительственный сектор останется на 36 миллионов евро в минусе, то согласно более свежей оценке и с учетом проекта госбюджета на 2019 год, профицит составит 154 евро. Причиной такого изменения прежде всего является улучшение налоговых поступлений, в результате которого все подразделения правительственного сектора достигли профицита (см. таблицу 2).

Таблица 2. Избранные финансовые показатели государства в 2017 году и прогноз на 2018–2022 годы

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Номинальная бюджетная позиция правительственного сектора (% от ВВП), в т.ч.	–0,4	0,6	0,5	0,4	0,2	0,1
центральное правительство,	–0,4	0,1	0,3	0,4	0,4	0,2
Больничная касса и Касса по безработице,	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0

самоуправления	-0,2	0,3	0,0	-0,1	-0,3	-0,1
Общие доходы госбюджета (млн. евро), в т.ч.	9 329	10 424	11 064	11 613	11 937	12 380
налоги и взносы по социальному страхованию,	6 724	7 326	7 768	8 201	8 633	9 058
неналоговые доходы,	1 241	1 611	1 700	1 727	1 534	1 466
передаваемые доходы	1 364	1 488	1 596	1 685	1 770	1 856
Ликвидные финансовые запасы правительственного сектора (млн. евро)	2 045	2 164	2 052	2 048	2 018	1 956
Долг правительственного сектора (млн. евро)	2 064	2 075	1 997	1 903	1 818	1 725
Структурно выровненная бюджетная позиция правительственного сектора (% от ВВП)	-0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1

Источник: Проект госбюджета на 2019 год

Налоговые поступления по меньшей мере до 2022 года будут превышать прогнозируемые

27. Согласно прогнозу, доходы госбюджета увеличатся с 9,3 миллиарда евро в 2017 году до 10,4 миллиарда евро в 2018 году, т.е. примерно на 12%. Данная сумма на 116 миллионов евро превышает сумму, которая прогнозировалась при составлении госбюджета на 2018 год. Ожидания превзошли прежде всего поступления социального налога, налога с оборота и подоходного налога с физических лиц. Это главным образом обусловлено тем, что налогоплательщики используют свой необлагаемый налогом минимум в меньшей степени, чем они имеют право в соответствии с текущими доходами.

28. По сравнению с запланированными показателями на 2018 год, меньшими в текущем году очевидно будут поступления по алкогольному акцизу (-105 миллионов евро), табачному акцизу (-18 миллионов евро), топливному акцизу (-35 миллионов евро) и по подоходному налогу с юридических лиц (-21 миллион евро). По сравнению с весной 2018 года, Министерство финансов увеличило прогноз по совокупным доходам госбюджета по всем годам прогнозируемого периода.

29. В период 2018–2022 годов доходы госбюджета увеличатся оценочно в среднем примерно на 6% в год, в 2021–2022 годы отрицательное влияние на рост доходов окажет уменьшение пособий Европейского союза – полученные от ЕС за 2014–2020 годы пособия будут использованы, и более объемное использование денег нового бюджетного периода произойдет очевидно в 2023+ годы.

30. Однако рост доходов госбюджета не означает, что государство планирует меньше использовать поступления и копить резервы –

доходы, превышающие прогнозируемые, пойдут на покрытие текущих расходов. Тем не менее, до конца прогнозируемого периода бюджет правительственного сектора будет сохранять небольшой профицит.

Рост доходов госбюджета будет использоваться для покрытия текущих расходов и уменьшения долгов, в то время как резервы пополняться не будут

31. Помимо поступающих в государственную кассу в текущем порядке доходов, для финансирования деятельности государства также будут использоваться и резервы (ликвидные финансовые активы правительственного сектора), которые к 2022 году по сравнению с состоянием на конец 2017 года уменьшатся примерно на 90 миллионов евро. Государство также оплатит взятые кредиты согласно заключенным договорам. Таким образом, в 2022 году сумма резервов государства должна составлять немногим менее двух миллиардов евро, и сумма долгов - 1,7 миллиарда евро (см. таблицу 2 выше).

Для покрытия своих повседневных расходов государство использует также резервы Больничной кассы и Кассы по безработице

32. В последние два года Госконтроль обращал внимание на то, что использование резервов Больничной кассы и Кассы по безработице для решения проблем государства с ликвидностью не соответствует Закону о Больничной кассе Эстонии и Закону о страховании от безработицы. Данные законы разрешают Министерству финансов исключительно хранить деньги Больничной кассы и Кассы по безработице, но не использовать их для покрытия повседневных расходов.

33. Кроме этого Госконтроль рекомендовал министру финансов разработать принципы определения оптимального размера стабилизационного резерва и отрегулировать методику его расчета, а также оценить суть и размер возможных экстренных расходов. В настоящее время то, для каких выплат и на какой срок должно хватать стабилизационного резерва в кризисной ситуации, не оговорено и не отрегулировано правовыми актами.

34. Помимо номинальной бюджетной позиции правительства, о которой уже говорилось выше, для оценки финансов государства также используется и показатель структурной бюджетной позиции. Показатель структурной бюджетной позиции получается посредством вычета из номинальной позиции, помимо влияния экономического цикла, также и единовременных и временных факторов, способных исказить бюджетную позицию. В Эстонии установлено требование в отношении структурной бюджетной позиции. Согласно Закону о госбюджете, структурный дефицит бюджета правительственного сектора за год может составлять до 0,5% от ВВП, если за предыдущие годы был накоплен профицит, покрывающий соответствующий минус.

Структурный дефицит бюджета правительственного сектора в 2017 году превысил уровень в 0,5% от ВВП, разрешенный Законом о госбюджете

35. Согласно последней оценке Министерства финансов, в 2017 году показатель структурной бюджетной позиции правительственного сектора составил 0,7% от ВВП. Согласно базовому закону о госбюджете, структурный дефицит бюджета за год может составлять до 0,5% от ВВП, с учетом профицита за предыдущие годы. Так как согласно этому же закону, бюджет не может **планироваться** с большим дефицитом, сказать, что Закон о госбюджете нарушен, нельзя.

36. Бюджет на 2017 год был составлен с пониманием того, что дефицит будет соответствовать допустимым пределам. Тем не менее, такая оценка снизит возможности для планирования дефицитных бюджетов в будущем. Согласно прогнозу, в 2020–2022 годы планируемая структурная бюджетная позиция правительственного сектора будет сбалансированной или с небольшим профицитом.

Доходы государства за десять лет выросли примерно на 66%. Однако по-прежнему существует целый ряд проблем, решение которых было лишь видимым или и вовсе было отложено

37. Согласно прогнозам, в ближайшие годы доходы будут поступать в Больничную кассу хорошо, при том, что за прошедшие годы доходы государства сильно возросли. Например, стоит отметить, что даже во время самого сильного падения экономики в 2009 году, когда из стран-членов Европейского союза лишь показатель ВВП Литвы упал больше показателя ВВП Эстонии, объем поступающих в государственную кассу сумм все равно был выше, чем годом ранее.

Даже в 2009 году, когда уровень падения экономики составил 14,7%, государство сумело увеличить доходы, главным образом с помощью внешних пособий

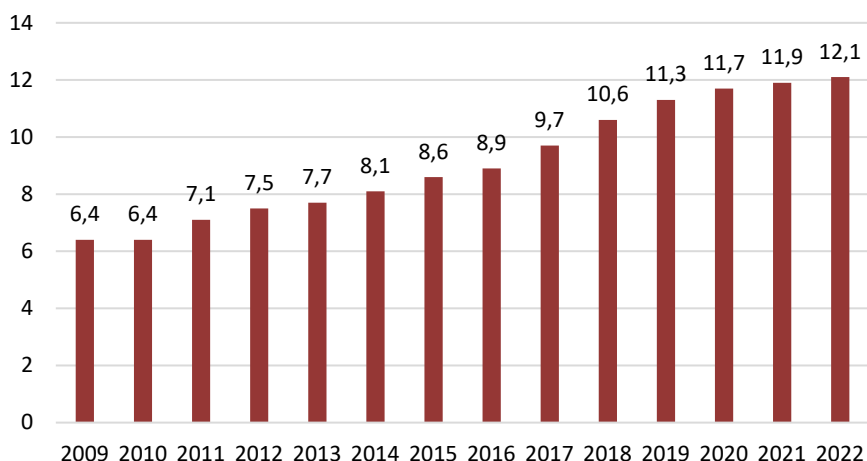
38. Значительную роль в том, что Эстония даже в кризисные годы смогла выполнять свои функции, осуществлять инвестиции и финансировать необходимые расходы, сыграла внешняя помощь, главным образом – пособия Европейского союза. Эстония могла пользоваться пособиями Европейского союза уже с 2000 года. За первый полный бюджетный период Европейского союза (2007–2013 годы) Европейский союз оказал поддержку Эстонии на сумму приблизительно 4,4 миллиарда евро, и в текущий бюджетный период Европейского союза (2014–2020 годы) сумма поддержки также составит 4,4 миллиарда евро².

Расходы госбюджета растут из года в год, и к 2022 году они достигнут 12 миллиардов евро

39. В результате деятельности предприятий и налогоплательщиков, а также благодаря иностранной помощи, бюджет Эстонии вырос с 6,4 миллиарда евро в 2009 году до 10,6 миллиарда евро в 2018 году, и, согласно прогнозам, в 2022 году он достигнет предела в 12 миллиардов евро (см. схему 1).

² Деньги, предоставленные фондами в рамках Политики сплочения, Плана развития сельской жизни Эстонии и операционной программы по Европейскому фонду мореходства и рыболовства. Также были выделены прямые сельскохозяйственные пособия и пособия в рамках других фондов и программ.

Схема 1. Расходы госбюджета в 2009–2018 годы и прогноз на 2019–2022 годы (в миллиардах евро)



Источник: Бюджетная стратегия государства на 2019–2022 годы

40. Эстонская экономика восстановилась после масштабного кризиса, удалось увеличить доходы государства, использовать пособия Европейского союза и других иностранных партнеров, сохранив при этом финансы государства. По оценке Министерства финансов, стабильный и соответствующий потенциалу эстонской экономики рост продолжится и в обозримом будущем. С каждым годом размер бюджета увеличивается.

41. При этом, посредством только лишь денег страной не управляют и проблем не решают. В то время как кризис вынуждает принимать быстрые решения, благополучные времена предоставляют возможность обратить продуманное внимание на проблемы и риски развития Эстонии, которые до сих пор не были решены в достаточной степени или по существу, или важные решения в отношении которых до сих пор откладывались.

42. Благополучные времена могут легко смениться сложными и к этому необходимо быть готовыми. Наступления поразившего весь мир глобального кризиса вроде бы тоже ничто не предвещало. Министерство финансов в своем прогнозе также отмечает, что прогресс такой небольшой и открытой экономики как эстонская, во многом зависит от того, что происходит на рынках торговых партнеров. Например, существует реальный риск того, что страны или экономические союзы свернут на путь протекционизма, на рынке вновь воцарится обстановка недоверия, и внезапно станет сложно найти партнеров, которым можно будет продавать свои изделия и услуги. Так выглядит экономическая сторона ситуации.

43. По сравнению с другими странами Европы, финансовое состояние эстонского государства в отношении двух наиболее используемых параметров, т.е. сбалансированности бюджета и государственного долга, является образцовым. По состоянию на 2017 год показатель государственного долга Эстонии составлял 8,7% от ВВП, являясь наименьшим среди стран-членов Европейского союза. Показатель государственного долга среди стран-членов в среднем составлял 81,6% от ВВП, а в случае Греции, являющейся страной-членом с самым высоким уровнем долга, он и

Заниматься важными вопросами необходимо исходя уже только из экономических и финансовых рисков

вовсе составил 176,1% от ВВП. Несмотря на это, ряд аспектов финансовой стороны также настораживает.

44. Расходы бюджета Эстонии по-прежнему зафиксированы на уровне приблизительно 80%, а по мнению некоторых экспертов, данный уровень еще выше. Свободных и гибко используемых денег мало.³ Из расходов госбюджета половина приходится на расходы на социальные нужды и здравоохранение, а многим другим областям приходится в значительной мере надеяться на пособия Европейского союза. Например, хорошо известно, что из предусмотренных госбюджетом инвестиций половина осуществляется при поддержке Европейского союза. Однако бесконечно пособия Европейского союза предоставляться не будут.

Читать подробнее

Аудит Госконтроля
«[Финансирование функций государства из пособий Европейского союза](#)».

45. В своем аудите «Финансирование функций государства из пособий Европейского союза», опубликованном осенью 2017 года, Госконтроль обратил внимание на то, что государство использует пособия Европейского союза также и для финансирования действий, которые будут оставаться необходимыми в долгосрочной перспективе, и что выполнение ряда функций государства в значительной степени зависит от пособий Европейского союза.⁴ Так как расходы государственного бюджета по большей части забронированы, и рост государственных доходов главным образом используется для финансирования растущих расходов на социальное обеспечение и здравоохранение, обратить внимание на финансирование развития государства в условия уменьшения пособий Европейского союза после 2020 года необходимо уже сейчас.

Необходим план действий, предусматривающий меры, позволяющие справиться с уменьшением внешних пособий

46. Госконтроль рекомендовал Министерству финансов представить в государственной бюджетной стратегии, касающейся 2019-2022 годов, подробное разъяснение и временной план и план действий относительно того, как и в рамках каких финансовых процессов государства ведется подготовка к снижению объема пособий Европейского союза. В ответе Госконтролю министр обещал сделать это, однако соответствующий временной план и план действий в составленную весной этого года государственную бюджетную стратегию включен не был. Еще не известно, насколько пособия уменьшатся после 2020 года, однако в отношении собственного функционирования государство не может рассчитывать на внешнюю помощь, по крайней мере, в условиях уровня развития Эстонии.

47. Госконтроль считает, что необходимо тщательно взвесить, на что именно следует направить ограниченные ресурсы государства. Вопросы относительно того, когда, насколько и во что следует инвестировать; следует ли использовать благополучное время для накопления резервов или наоборот, для взятия предлагаемого на выгодных условиях займа, чтобы

³ В последний раз Министерство финансов представляло распределение/оценку фиксированных расходов в отношении 2016 года. С 2017 года данные или прогнозы относительно фиксированных расходов больше не обнародовались, так как, по словам Министерства финансов, в настоящее время разрабатывается новая методика расчетов.

⁴ Например, при поддержке Европейского союза финансируется в значительной степени развитие дорожной сети, реализация реформы трудоспособности и поддержка предпринимательства и регионального развития.

развивать поддерживающие экономический рост инвестиции; что, кого, как и в какой мере облагать налогами; как направлять предложение рабочей силы посредством образовательной и миграционной политики, и как увеличить создание прибавочной стоимости в экономике посредством научных исследований и разработок, а также инновационной политики – вот лишь некоторые вопросы, требующие ответов.

48. Далее в обзоре этого года Госконтроль рассматривает ряд кругов тем и областей, которые являются важными для Эстонии с позиции общественного развития. На данные области государство расходует более половины бюджета, и они конкурируют за одни и те же деньги, при этом, соответствующие решения о финансировании не всегда были взвешенными, прозрачными и содержательными, а то и вовсе откладывались. Игнорирование рисков в данных областях рано или поздно может привести к ухудшению текущего финансового состояния государства. Кроме этого должен существовать четкий план того, как мы сможем развивать свое государство и без внешней денежной помощи.

III. Государство достигает сбалансированности бюджета пенсионного страхования посредством перевода расходов на пенсии по нетрудоспособности в госбюджет

В 2017 году для выплаты пенсий не хватало не только предусмотренной части от социального налога, но и оставшихся у государства поступлений по подоходному налогу с физических лиц.

49. Эстонская государственная пенсионная система с 2008 года находится в дефиците, и это означает, что поступлений пенсионной части от социального налога для выплаты пенсий не хватает. Например, в 2014 году для выплаты пенсий государству пришлось найти из других доходов 360 миллионов евро, а к 2017 году дефицит достиг 380 миллионов евро.

50. Расходы на пенсионное страхование в 2018 году составляют 1,7 миллиарда евро, т.е. приблизительно 16,5% от общих расходов госбюджета. Согласно прогнозам, к 2022 году расходы на пенсионное страхование возрастут до 2,1 миллиарда евро, что составит приблизительно 17,5% от госбюджета. Если общие расходы госбюджета к 2022 году по сравнению с 2018 годом вырастут примерно на 1,5 миллиарда евро, то доля расходов на государственное пенсионное страхование в данной сумме составит около 375 миллионов евро.

Правительство уже принимало и принимает определенные шаги для обеспечения устойчивости системы пенсионного страхования, однако некоторые меры были лишь видимыми

Автоматический механизм адаптации – средство для адаптации компенсаций, правил и/или взносов в соответствии с изменениями оговоренных показателей.⁵

Специальная пенсия – пенсия, размер которой превышает размер обычной пенсии, и которая непосредственно зависит от зарплаты и связана с определенной должностью лица (например, полицейский, чиновник, прокурор, военнослужащий), и выплата которой в большинстве случаев начинается раньше наступления возраста выхода на пенсию по старости.

Знаете ли вы, что

за период 2008–2017 годы расходы на государственную систему пенсионного страхования превысили направляемые в нее доходы почти на 3 миллиарда евро.

51. Правительство Республики осознало риски в отношении устойчивости системы пенсионного страхования, и для улучшения ситуации приняло ряд важных решений, в т.ч. частично учтя рекомендации, которые Госконтроль привел в своем аудите 2014 года «Устойчивость государственной пенсионной системы».

52. В 2018 году правительство одобрило проект пенсионной реформы, посредством которой планируется с 2021 года сделать возраст выхода на пенсию более гибким и стимулировать более продолжительную работу. При этом в пенсионной системе планируется применить **автоматический механизм адаптации**, в соответствии с которым с 2027 года пенсионный возраст будет привязан к изменению средней ожидаемой продолжительности жизни⁶, и который будет способствовать более важной роли накопительных пенсий. Данные инициативы необходимы.

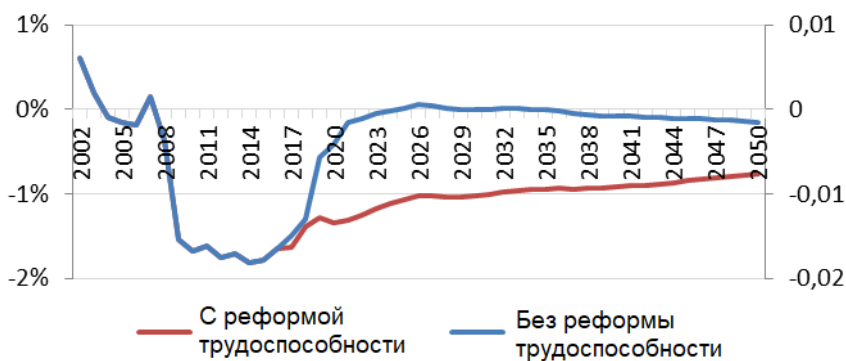
53. Кроме этого в 2018 году были отменены последние **специальные пенсии**. Данные изменения позволят обеспечить равное обращение с людьми в рамках пенсионной системы, уменьшить отложенные денежные обязательства по выплате пенсий, а также стимулировать увеличение занятости.

54. Еще совсем недавно Министерство финансов прогнозировало, что бюджет пенсионного страхования будет находиться в значительном дефиците как минимум до 2050 года. Теперь же, согласно анализу, составленному Министерством социальных дел и Министерством финансов в 2016 году, сбалансированность бюджета будет достигнута уже в 2024–2025 году (см. схему 2). За данными утверждениями скрывается не уменьшение расходов на пенсию по старости, и не резкий рост поступлений по доли пенсионного страхования от социального налога. Причиной является изменение, в соответствии с которым предыдущие расходы на пенсии по нетрудоспособности переводятся из бюджета пенсионного страхования в госбюджет. Это означает, что в дальнейшем ежемесячное пособие людям с пониженной трудоспособностью придется выплачивать не только за счет доходов по социальному налогу, но и за счет других доходов государства.

⁵ Зеленая книга: достаточная, устойчивая и надежная пенсионная система Европы. Европейская комиссия, 2010 г. SEK(2010)830.

⁶ I чтение проекта Закона о внесении изменений в Закон о пенсионном страховании и в другие законы в этой связи (613 SE) в Рийгикогу завершено.

Схема 2. Бюджет государственного пенсионного страхования с прогнозом на 2002–2050 годы (% от ВВП)



Источник: Министерство финансов, Министерство социальных дел

Большая часть пенсионеров по нетрудоспособности, количество которых составляет примерно 100 000, будет называться лицами с пониженной трудоспособностью

55. В ходе реформы трудоспособности после оценки трудоспособности большая часть пенсионеров по нетрудоспособности, количество которых составляет примерно 100 000, будет называться лицами с пониженной трудоспособностью. Департамент социального страхования больше не будет выплачивать пенсию таким лицам – они будут получать пособие на трудоспособность из госбюджета посредством Кассы по безработице. Касса по безработице будет выполнять оценку трудоспособности, и она также начала предлагать лицам с пониженной трудоспособностью помощь в трудоустройстве и предоставлять им дополнительные услуги для поддержки трудоустройства.

56. Новая система должна создать для лиц с пониженной трудоспособностью значительно лучшую систему поддержки, а также улучшить их возможности по трудоустройству. Данная реформа несомненно нужна с позиции оказания помощи лицам с пониженной трудоспособностью.

57. В то же время данное изменение в рамках реформы трудоспособности не является решением проблем государственной системы пенсионного страхования по существу – расходы на пенсии по нетрудоспособности просто были выведены из бюджета пенсионного страхования, что позволило достигнуть его сбалансированности. Часть расходов на пенсионное страхование и расходов Департамента социального страхования была преобразована в естественную часть расходов на Кассу по безработице и иных расходов госбюджета.

58. На выплаты пособий на трудоспособность в 2018 году было запланировано 179 миллионов евро, к которым прибавляются расходы на оценку трудоспособности (8 миллионов евро) и расходы на услуги, предназначенные для людей с пониженной трудоспособностью (24 миллиона евро)⁷. Если расходы на пособия на трудоспособность покрываются за счет других доходов госбюджета, то расходы на оценку трудоспособности и соответствующие услуги покрываются за счет средств Кассы по безработице и структурных фондов Европейского союза. Согласно

⁷ Бюджет кассы по безработице

прогнозу, к 2022 году расходы на пособия на трудоспособность достигнут по меньшей мере 360 миллионов евро.

59. Очевидно, частичный перевод связанных с лицами с пониженной трудоспособностью расходов на Кассу по безработице является одной из причин того, что ставка платежа по страхованию от безработицы не была снижена, хотя низкий уровень безработицы и высокий уровень занятости позволяют это сделать. Еще одной причиной может быть то обстоятельство, что сохранение доходов Кассы по безработице положительно влияет на бюджетную позицию правительственного сектора и помогает сбалансировать дефицит других частей правительственного сектора.

60. В то же время, по словам Министерства социальных дел, главная причина, по которой ставки платежа по страхованию от безработицы остались на прежнем уровне, заключается в том, что экономическая политика должна отражать цикличность экономики – во время фазы роста экономики деньги необходимо экономить, чтобы во время фазы спада была обеспечена возможность справиться с растущими расходами и гибко реагировать на изменения, происходящие на рынке труда.⁸

61. Благоприятные экономические условия позволили Кассе по безработице накопить значительный резерв. В случае значительного ухудшения экономических условий, при которых поступления в систему уменьшатся, а выплаты увеличатся, возрастет давление и на действия и расходы Кассы по безработице. При этом необходимо учитывать, что целевые группы и действия Кассы по безработице значительно расширились: необходимо не только обеспечить предоставление услуг потерявшим работу людям, но и заниматься поддержкой возвращения целевой группы реформы по трудоспособности на рынок труда и сохранением занятости уже работающих людей.

62. Касса по безработице произвела расчеты относительно того, насколько быстро начал бы сокращаться бюджет Кассы по безработице в случае экономического спада, если ставки платежа по страхованию от безработицы остались бы на нынешнем уровне. Например, если бы уровень безработицы вырос в той же степени, что и в период экономического кризиса, и повторился бы аналогичный сценарий, резервов Кассы по безработице хватило бы примерно на три года.

63. Министерство финансов, в своем анализе долгосрочного устойчивого развития, представленном в государственной бюджетной стратегии на 2019-2022 годы, отметило, что вследствие увеличения пенсионного возраста и применения других выплат второй пенсионной ступени, давление демографических изменений на финансовую систему эстонского государства по сравнению с большинством стран Европейского союза является небольшим.

Читайте подробнее

Аудит Госконтроля
[«Устойчивость государственной пенсионной системы»](#).

⁸ Пояснительная записка к проекту постановления Правительства Республики «Ставки платежа по страхованию от безработицы в 2019–2022 годы».

Для обеспечения устойчивости пенсионной системы необходимы решения

Пенсия по старости на льготных условиях

выплачивается лицу, которое в течение определенного времени выполняло работу, наносящую вред здоровью и выполняемую в тяжелых условиях, в соответствии с утвержденным Правительством Эстонской Республики списком производственных областей, работ, профессиональных областей и должностей.

Пенсия за выслугу лет

назначается работникам областей профессиональной деятельности, которые выполняют работу, приводящую к потере или снижению трудоспособности, что препятствует продолжению работы в данной профессиональной области, до достижения возраста выхода на пенсию по старости.

Читайте подробнее

Аудит Госконтроля [«Деятельность государства по подготовке реформы трудоспособности»](#).

По оценке Департамента статистики, регистрируется лишь около половины несчастных случаев на производстве

64. С другой стороны, по оценке министерства, анализы указывают на то, что в долгосрочной перспективе отношение пенсий (в качестве суммы первой и второй ступени) к средней зарплате ухудшится, в связи с чем в будущем в отношении пенсионной системы будет необходимо принимать решения.

65. По оценке Госконтроля, инициативу правительства относительно решения вопросов, связанных с устойчивостью пенсионной системы, можно только приветствовать, однако решения должны быть прежде всего содержательными. В качестве первого шага Рийгикогу должен принять решения, связанные с улучшением устойчивости государственной системы пенсионного страхования, в т.ч. одобрить принятие к использованию автоматического механизма адаптации.⁹

66. Правительство и Рийгикогу до сих пор не приняли целый ряд решений, которые могли бы помочь дополнительно улучшить устойчивость пенсионной системы. Например, до сих пор не были отменены пенсия по старости на льготных условиях и пенсия за выслугу лет, основания для выплаты которых вследствие изменения условий труда больше не являются уместными, и вместо которых следует уделять больше внимания защите здоровья работников и поддерживать как можно более продолжительную активность людей на рынке труда. Отмена данных пенсий также позволила бы сэкономить расходы на пенсионное страхование.

IV. Предотвращение потери трудоспособности является необходимым условием успешности реформы трудоспособности

67. При подготовке реформы трудоспособности Госконтроль обратил внимание на то, что при ее реализации нельзя забывать одну из изначальных целей реформы – предотвращение потери трудоспособности и, соответственно, уменьшение роста количества людей с потерянной трудоспособностью и расходов государства.¹⁰

68. Международная практика¹¹ показывает, что в отношении сохранения трудоспособности наиболее эффективной мерой является обеспечение безопасной рабочей среды для людей. В Эстонии в 2017 году было зарегистрировано около 5200 несчастных случаев на производстве, и число несчастных случаев на производстве с 2009 года постоянно возрастало (см. схему 3).

⁹ Рийгикогу еще не принял решение относительно Закона о внесении изменений в Закон о пенсионном страховании и в другие законы в этой связи (613 SE).

¹⁰ Пояснительная записка к проекту Закона о пособии на трудоспособность.

¹¹ Там же.

Схема 3. Количество зарегистрированных несчастных случаев на производстве на 100 000 работников в 1995–2017 годы



Источник: Инспекция труда

Несчастные случаи на производстве оценочно наносят Эстонии ежегодный ущерб в размере 0,5% от ВВП, что в 2017 году составило примерно 118 миллионов евро

69. По оценке Международной организации труда (ИТО), в Европейском союзе вызываемые несчастными случаями на производстве и профессиональными заболеваниями расходы составляют 3,3% от ВВП в год, в т.ч. 0,4% от ВВП составляют расходы, связанные с несчастными случаями на производстве. В Эстонии связанные с несчастными случаями на производстве расходы выше среднего по ЕС на 0,1% от ВВП. Соответствующие расходы, связанные с экономикой, выражаются в том, что вследствие несчастных случаев на производстве люди не могут участвовать в рынке труда, а в случае вызванной несчастным случаем потери трудоспособности, такие люди создают меньше экономической прибавочной стоимости. В странах-членах Европейского союза с наиболее высоким уровнем безопасности труда, количество лет жизни, потерянных вследствие несчастных случаев на производстве, оценочно в 2-3 раза меньше, чем в Эстонии.¹²

Работодатели не мотивированы инвестировать в безопасность рабочей среды

70. По оценке Инспекции труда, главной причиной роста количества несчастных случаев на производстве является низкий уровень мотивации работодателей Эстонии инвестировать в рабочую среду и работников.¹³ В то же время работник также должен быть осведомлен о факторах опасности рабочей среды, и своим поведением способствовать обеспечению максимальной безопасности рабочей среды. В случае более легких несчастных случаев на производстве, как работник, так и работодатель, мотивированы их скрывать, так как проще и дешевле обратиться в отделение экстренной медицины или к семейному врачу, который при необходимости направит пострадавшего на прием к врачу-специалисту. Расходы покрываются солидарно из медицинского страхования.

¹² Намерения о разработке страхования от несчастных случаев на производстве (03.07.2018).

¹³ Деятельность государства по подготовке реформы трудоспособности. Госконтроль, 2017 г.

71. Во многих государствах налоговая нагрузка предприятия зависит от того, сколько несчастных случаев на производстве или профессиональных заболеваний возникает на данном предприятии. В Эстонии это не так. Налоговая нагрузка работодателя, который добросовестно заботится о безопасности рабочей среды, является такой же, как и в случае работодателя, который не способствует обеспечению ее безопасности.

Читать подробнее

Аудит Госконтроля «Последующий аудит деятельности государства по обеспечению безопасности рабочей среды».

72. Создание системы страхования от несчастных случаев на производстве и несчастных случаев на производстве планируется уже 25 лет, но безрезультатно. В июле 2018 года Министерство социальных дел инициировало намерения о разработке страхования от несчастных случаев на производстве, однако неизвестно, найдет ли данная инициатива поддержку или нет. При разработке решения министерство учло рекомендации Госконтроля лишь частично. В то же время предлагаемое в настоящее время решение может быть недостаточным для повышения мотивации работодателей содействовать безопасности рабочей среды. Однако рост количества несчастных случаев на производстве и связанных с ними расходов указывает на необходимость заняться данной проблемой.

73. По оценке Госконтроля, прежде всего необходимо создать для работодателей мотивирующий стимул для предотвращения случаев потери трудоспособности посредством обеспечения безопасной рабочей среды. При этом предотвращение потери трудоспособности не должно ограничиваться исключительно уменьшением количества несчастных случаев на производстве – на следующем этапе необходимо уделить должное внимание также и предотвращению профессиональных заболеваний.

V. Финансирование системы здравоохранения требует дополнительных решений – очереди за лечением остаются длинными, и степень неудовлетворенности потребности в лечении остается высокой

Читать подробнее

Аудит Госконтроля «Экстренная медицина».

74. В своих аудитах и предыдущих годовых обзорах Госконтроль неоднократно обращал внимание на то, что расходы на медицинское страхование растут, однако доступность услуг здравоохранения по-прежнему остается проблемой. Уменьшение количества людей трудоспособного возраста, старение народонаселения и рост расходов на услуги здравоохранения в целом (новые возможности лечения и быстрый рост зарплат) являются главными факторами, увеличивающими давление на систему здравоохранения Эстонии и ее финансирование.¹⁴ Например, расходы на услуги врачей-специалистов вследствие старения народонаселения ежегодно увеличиваются примерно на 17 миллионов евро.¹⁵

¹⁴ По оценке Министерства финансов, средняя стоимость лечения уже в течение многих лет в целом повышалась значительно быстрее повышения общего уровня цен – на 5-10% в год, в зависимости от типа лечения.

¹⁵ Пилле Банхард. Основой бюджета должно быть тщательное определение потребностей в лечении. Больничная касса, 2016 г.

Очереди ожидания врачебной помощи увеличились

Знаете ли вы, что

согласно решению совета Больничной кассы Эстонии от 13.01.2013, очередь к врачу-специалисту в амбулаторном лечении не должна превышать 42 дня, а в случае плановой помощи врача-специалиста, дневного лечения и лечения бесплодия, максимальное допустимое время ожидания врачебной помощи составляет 240 дней.

Знаете ли вы, что

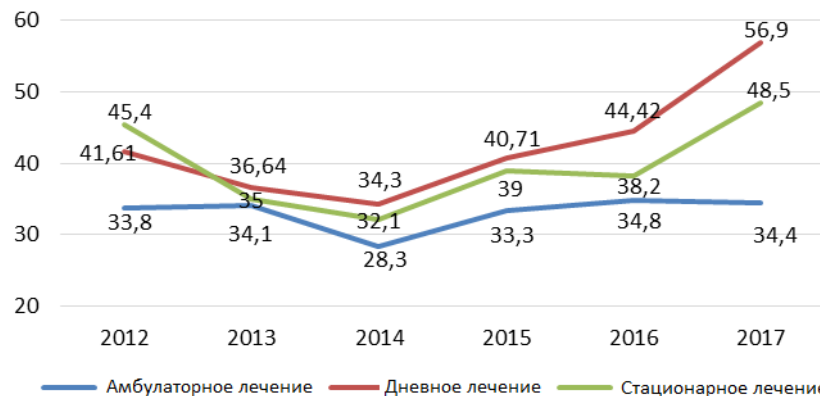
в 2009 году во время экономического кризиса совет Больничной кассы Эстонии продлил максимальную продолжительность очередей ожидания амбулаторного лечения с 4 до 6 недель. Докризисный срок так и не был восстановлен.

Ортопедия – специализация хирургической медицины, занимающаяся диагностикой и лечением травм костей, мышц и суставов.

Оториноларингология – специализация медицины, охватывающая диагностику и лечение заболеваний уха, горла и носа.

75. Недостаточную доступность врачебной помощи отражают длинные очереди к врачам, которые с каждым годом скорее увеличиваются (см. схему 4).

Схема 4. Средняя длина очередей к врачам в 2012–2017 годы по типам лечения (количество дней)



Источник: Госконтроль на основании данных Больничной кассы Эстонии

76. Несмотря на то, что в январе 2013 года совет Больничной кассы своим решением утвердил максимальные длительности очередей ожидания лечения, зачастую соблюдать данные пределы не удается. В 2017 году в области амбулаторного лечения в случае 9 специализаций из 33 средняя продолжительность ожидания по кварталам превышала разрешенную.

77. По состоянию на 01.01.2018, 54% пациентов не получали амбулаторное лечение в течение предусмотренного срока ожидания.¹⁶ Например, пять лет назад данный показатель составлял 44%. Длинные очереди обусловлены как нехваткой персонала, в т.ч. недостаточным количеством врачей, так и недостаточным финансированием. Кроме этого возросла и потребность в услугах здравоохранения. Действительно, важной причиной длинных очередей остается и выбор самих пациентов, например, когда человеку не подходит время приема или он желает попасть на прием к конкретному врачу. Пациенты не всегда приходят на прием в оговоренное время, по истечении некоторого времени бронируя новое время приема у врача. В то же время Больничная касса и больницы не ведут учета количества пациентов, которые не смогли встать в очередь вследствие отсутствия свободных часов приема.

¹⁶ На основании данных Больничной кассы. Данные касаются больниц, включенных в план развития больничной сети.

78. В стационарном и дневном лечении среднее время ожидания остается в установленных пределах, однако в отдельных более крупных больницах в случае некоторых специализаций время ожидания в несколько раз превышает разрешенное. Например, по состоянию на 01.01.2018 время ожидания стационарного лечения в Восточно-Таллиннской центральной больнице в случае специализации **ортопедия** составляло 658 дней. Аналогичное положение характеризует и специализацию **оториноларингологии**, в случае которой время ожидания в Клиникуме Тартуского университета составляло 608 дней. Таким образом, по состоянию на 01.01.2018 разрешенный срок ожидания не соблюдался в случае 20% пациентов стационарного лечения и 28% пациентов дневного лечения.¹⁷

Цифровая регистратура – централизованно администрируемая система регистрации на прием к врачу.

Э-консультация – созданная для семейных врачей возможность консультироваться посредством информационной системы здоровья с врачами-специалистами, для уточнения диагноза пациента и назначения ему лечения.

В некоторых случаях данная система позволяет избежать визита к врачу-специалисту, так как семейный врач получает достаточную информацию для назначения необходимого пациенту лечения.

79. Уменьшить очереди ожидания лечения могло бы внедрение общегосударственной **цифровой регистратуры** и более широкое применение э-консультаций. Цифровая регистратура позволяла бы найти поставщика услуг с самой короткой очередью, а также связывать выданные цифровые направления с конкретными бронированиями. При этом пациент не мог бы одновременно бронировать несколько визитов к врачам одной специализации, так как это продлевает очередь. Посредством э-консультации семейный врач может направить врачу-специалисту уже заранее просмотренные данные пациента, и при необходимости врач-специалист может дать семейному врачу указания относительно того, как следует лечить пациента, или назначить пациенту подходящее время приема исходя из его состояния.

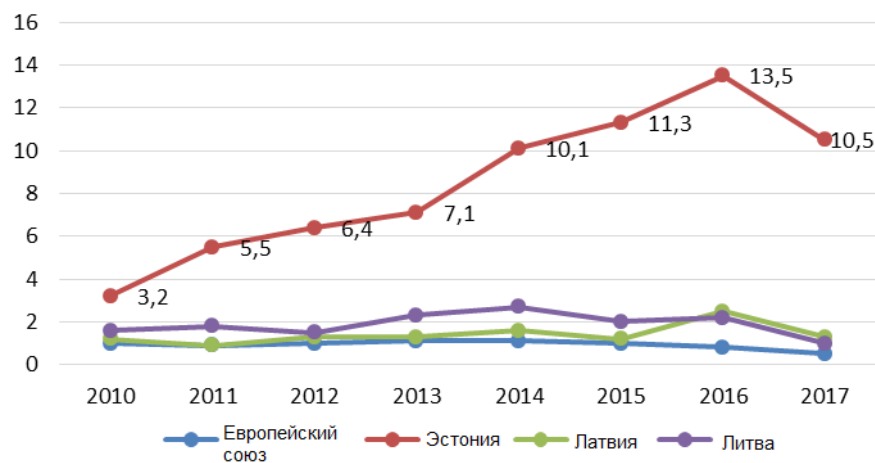
Люди чувствуют, что не попадают к врачу вовремя

80. Длинные очереди ожидания лечения означают неудовлетворенную потребность в лечении, которая по оценке жителей Эстонии постоянно усугубляется и в 2016 году являлась наибольшей среди стран-членов Европейского союза (см. схему 5). В 2017 году 10,5% людей считали, что они не получили необходимые услуги здравоохранения вследствие длинной очереди ожидания лечения (см. схему 5). Несмотря на то, что по сравнению с 2016 годом данный показатель несколько уменьшился, он по-прежнему остается самым высоким среди стран-членов Европейского союза. Главной проблемой в Эстонии является недостаточная доступность стоматологического лечения и услуг врачей-специалистов.¹⁸

¹⁷ Там же.

¹⁸ Департамент статистики, ТН54: Доступность врачебной помощи для лиц 16-летнего и более старшего возраста по типу врачебной помощи и месту жительства.

Схема 5. Степень неудовлетворенности потребности в лечении лиц 16-летнего и более старшего возраста в 2010–2017 годах (% от респондентов, которые, по собственному мнению, не попали к врачу вследствие длинной очереди ожидания лечения)



Источник: Eurostat

Из-за длинных очередей к врачам все больше пациентов обращаются в отделение экстренной медицины

81. Одним из явлений, которое отражает длинные очереди ожидания лечения и неудовлетворенную потребность в лечении, является обращение людей в отделения экстренной медицины. По оценке Института развития здоровья,¹⁹ уменьшение количества амбулаторных приемов врачей привело к увеличению объема работы отделений экстренной медицины. Например, в 2017 году в отдел экстренной медицины обращались примерно 300 000 человек, т.е. каждый четвертый житель Эстонии. Общее количество обращений составило 462 000 раз, что на 13% превышает данный показатель в 2010 году.

82. Помимо недостаточной доступности помощи врачей-специалистов, причиной обращений в отделения экстренной медицины также является и то, что качество помощи семейных врачей не является одинаковым, и что такая помощь не всегда доступна в достаточной мере. Например, примерно 40% людей, обратившихся в отделение экстренной медицины с более легкими жалобами, объяснили это тем, что они, по своей оценке, не смогли вовремя попасть на прием к семейному врачу. При этом 22% пациентов с более легкими жалобами по различным причинам не пожелали обратиться к семейному врачу.²⁰

83. В ходе оценивания качества практикующих семейных врачей в 2017 году, высшую оценку получили 43% от участников оценивания, а уровень остальных практикующих семейных врачей оказался более низким. В то же время около трети практикующих семейных врачей не были оценены ни разу²¹. Разный уровень влияет и на поведение пациентов – если пациент не получает необходимую услугу у семейного врача, или если он ей недоволен, он начинает

¹⁹ Эва Андерсон. Амбулаторные приемы врачей и визиты на дом 2004–2014 гг. Институт развития здоровья, 2016 г.

²⁰ Экстренная медицина. Госконтроль, 2018 г.

²¹ В 2018 году в число оцениваемых были также включены практикующие семейные врачи, которые раньше не оценивались, и практикующие семейные врачи, которые в ходе предыдущей оценки продемонстрировали более слабый результат.

искать помощь в другом месте. Лечение пациента в отделении экстренной медицины, как правило, является наиболее дорогим способом лечения.^{22, 23}

Правительство приняло ряд необходимых мер, однако для обеспечения доступности врачебной помощи и устойчивости системы в долгосрочной перспективе необходимо найти дополнительные решения

84. Для улучшения финансовой ситуации системы здравоохранения, в апреле 2017 года правительство приняло решение о том, что в дальнейшем часть медицинского страхования от социального налога за неработающих пенсионеров будет уплачиваться из госбюджета. Данный шаг являлся весьма важным с позиции улучшения ситуации с обеспечением устойчивости системы медицинского страхования и адаптации ее базы доходов к изменениям, вызванным старением населения.

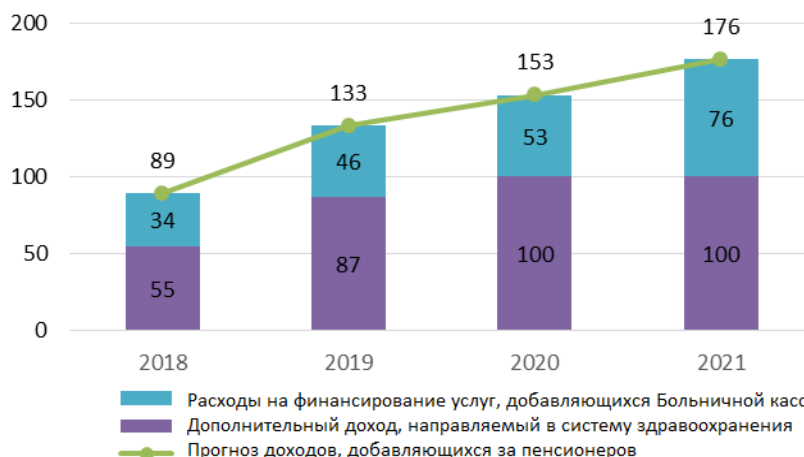
85. Однако, уплачиваемый за пенсионеров социальный налог не будет полностью являться дополнительным доходом системы здравоохранения, так как одновременно было принято решение о переводе на больничную кассу целого ряда обязательств, которые ранее финансировались из госбюджета. При этом более половины такого дополнительного дохода пойдет на финансирование именно этих новых обязательств. В число задач Больничной кассы в течение 2018–2020 годов шаг за шагом добавится финансирование скорой помощи, поддержки лечения зубов для взрослых, лечения бесплодия, лекарств от ВИЧ и туберкулеза, вакцин и других услуг (см. схему 6).

86. Так как в прогнозе, который являлся основанием для изменения закона, рост расходов на добавляемые в течение нескольких лет услуги не учитывался, ясность относительно того, сколько именно денег в итоге останется для улучшения доступности услуг здравоохранения, отсутствует. В то же время, помимо направления дополнительных денег в систему здравоохранения, необходимо найти дополнительные решения, позволяющие обеспечить оптимальную и экономную организацию данной системы.

²² Приложение «Анализ возможностей по дополнительному финансированию системы здравоохранения и предложения по обеспечению устойчивости финансирования здравоохранения» к меморандуму, представленному в июле 2016 года на совещание Кабинета правительства.

²³ Счет за амбулаторное лечение в отделении экстренной медицины в среднем в 4 раза больше, чем средняя стоимость визита к семейному врачу. Более дорогим лечение в данном отделении делает прием у врача-специалиста и выполняемые дополнительные исследования и процедуры.

Схема 6. Прогноз на распределение уплачиваемого за неработающих пенсионеров социального налога в 2018–2021 годах²⁴ (в миллионах евро)



Источник: Министерство социальных дел

87. В 2018 году за неработающих пенсионеров выплачивается часть медицинского страхования от социального налога в размере 7%, т.е. 89 миллионов евро, из которых 55 миллионов будут использованы для финансирования услуг, переведенных на Больничную кассу. Оставшиеся 34 миллиона являются фактическим дополнительным доходом бюджета медицинского страхования, который будет направлен на улучшение доступности врачебной помощи. Наибольшую сумму в 2018 году было решено выделить для специализации детской хирургии и педиатрии, кардиологии и внутренних болезней – в общей сложности 15,4 миллиона евро.²⁵

По оценке
Министерства
социальных дел,
системе
здравоохранения
требуется
дополнительные 200
миллионов евро в год

88. При подготовке направления дополнительных денег в систему здравоохранения, Министерство социальных дел подсчитало, что ей требуются дополнительные деньги в размере минимум 200 миллионов евро в год, чтобы система здравоохранения Эстонии была обеспечена финансированием на уровне, соответствующем среднему по ЕС и ОЭСР.

89. При этом Министерство социальных дел посчитало, что для обеспечения долгосрочной устойчивости системы медицинского страхования, помимо расходов на пенсионеров, из бюджета системы медицинского страхования необходимо также вывести и компенсации по родам (в бюджете 2018 года сумма таких компенсаций составила приблизительно 53 миллиона евро), а также компенсации по усыновлению.²⁶

²⁴ Правительство Республики решило дополнительно направлять из госбюджета в бюджет Больничной кассы в 2018 году 7%, в 2019 году 10%, в 2020 году 11%, в 2021 году 12% и в 2022 году 13% от пенсии неработающих пенсионеров, получающих пенсию по старости.

²⁵ Специализации, получающие дополнительные деньги, приведены в Бюджете Больничной кассы на 2018 год.

²⁶ В настоящее время в Рийгикогу проходит чтение проекта, которым планируется присоединить отпуск по беременности и отпуск по родам, а также компенсацию по родам, к системе родительских отпусков и компенсаций. Это означает, что расходы на компенсации по родам и усыновлению будут перенесены из бюджета медицинского страхования в госбюджет. Для обеспечения сбалансированности,

90. Для того, чтобы большее количество людей были обеспечены медицинской страховой защитой, и для уменьшения нагрузки собственного участия на людей, по оценке министерства, необходимо рассмотреть вариант вывода из бюджета Больничной кассы также и компенсаций по болезни.²⁷ Несмотря на то, что вывод данных компенсаций из бюджета Больничной кассы позволил бы направить больше дополнительных денег в систему здравоохранения, это одновременно привело бы к возникновению значительных расходов в госбюджете. Фактически это означает, что расходы, которые государству пришлось бы покрывать из налоговых доходов, в любом случае остались бы одинаковыми.

Несмотря на дополнительные деньги, системе помощи врачей-специалистов в 2018 году не хватало 52 миллионов евро

91. Очевидно, что за последние годы увеличилась разница между потребностью людей в лечении и предлагаемыми услугами. По оценке Больничной кассы, в период 2014–2018 годы доля не получивших финансирование медицинских случаев в области помощи врачей-специалистов от общей потребности выросла с 5,1% до 7,4%. В таких медицинских случаях была установлена необходимость предоставления услуги пациенту, однако у Больничной кассы отсутствовали средства для ее оплаты. По сравнению с 2017 годом, в 2018 году количество не получивших финансирование случаев несколько выросло (в 2018 году составило 245 000 медицинских случаев) – и это, несмотря на дополнительные деньги в размере 34 миллионов евро.

92. В то же время, согласно протоколу об общих намерениях, заключенному в 2017 году между Больничной кассой и сторонами системы здравоохранения, к 2020 году должна быть покрыта вся потребность обладающих медицинским страхованием лиц в услугах здравоохранения. По оценке Министерства социальных дел, достичь данной цели сложно, так как рост зарплат работников сферы здравоохранения приведет к быстрому росту также и расходов на услуги здравоохранения.

Необходимо продолжить работу над повышением эффективности системы здравоохранения

93. По оценке Госконтроля, для обеспечения устойчивости системы здравоохранения и ее ориентированности на нужды пациентов, необходимо найти дополнительные решения, которые не заключаются лишь в направлении дополнительных средств в систему: необходимо обратить внимание на обеспечение доступности помощи семейных врачей и оказание помощи практикующим врачам, предоставляющим услуги более низкого качества; для более разумного использования ресурсов помощи врачей-специалистов необходимо внедрить общегосударственную цифровую регистратуру, а также расширить возможность использования э-консультации и других возможностей э-здоровья; систему здравоохранения необходимо сделать более эффективной посредством налаживания больничной сети. Кроме этого важно также

будут отменены некоторые отчисления, которые в настоящее время выплачиваются из госбюджета в бюджет медицинского страхования. В итоге, согласно прогнозу, данное изменение не окажет значительного влияния ни на один из данных бюджетов.

²⁷ Анализ и предложения по обеспечению устойчивости финансирования системы здравоохранения. Меморандум, представленный на совещание Кабинету министров, март 2017 года.

продолжать укреплять сотрудничество между семейными врачами и врачами-специалистами, сестринской помощью и социальной сферой, чтобы обеспечить целостность лечения пациентов и предотвращение серьезных проблем со здоровьем.

VI. Уменьшение количества полицейских ставит под сомнение способность Департамента полиции и погранохраны выполнять свои функции

94. В 2006 году началась подготовка к объединению Департамента полиции, Департамента погранохраны и Департамента гражданства и миграции. Объединение произошло в начале 2010 года, когда начал работать Департамент полиции и погранохраны (ДППО), ставший крупнейшим государственным учреждением в Эстонии, количество работников которого на тот момент насчитывало 6000 человек. Бюджет ДППО в 2018 году составляет примерно 220 миллионов евро.

Главной целью формирования Департамента полиции и погранохраны являлась экономия

Читать подробнее

[Аудит Госконтроля «Процесс и результаты формирования Департамента полиции и погранохраны».](#)

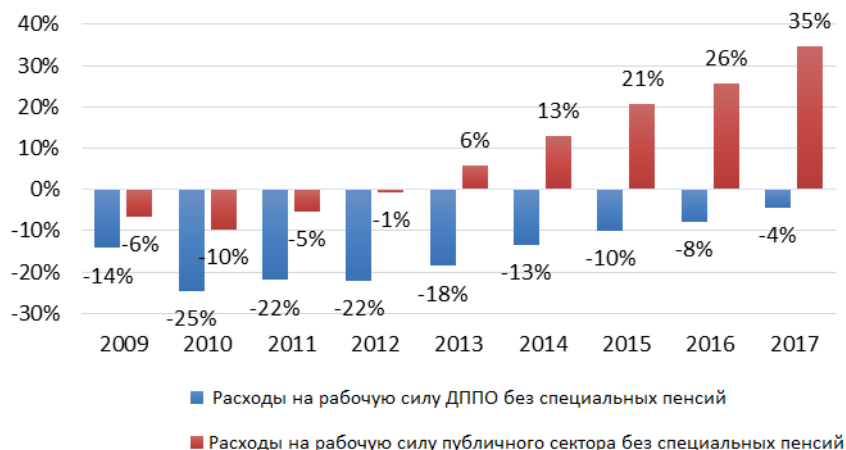
Расходы на рабочую силу в публичном секторе превышают уровень 2008 года на треть, а уровень расходов ДППО в настоящее время меньше уровня 2008 года

95. В результате объединения трех учреждений планировалось достигнуть экономии расходов на недвижимость, приобретение техники и администрирование. Также планировалось уменьшить долю вспомогательных служащих от числа всех работников таким образом, чтобы общее количество работников не было сокращено.

96. Обнародованный в 2016 году аудит Госконтроля показал, что в результате реформы экономия в ДППО была достигнута за счет уменьшения количества квадратных метров недвижимости на одного работника, а также снижения расходов на сухопутные транспортные средства. Уменьшилась также и доля вспомогательных служащих от общего числа работников ДППО.

97. Несмотря на планы, при образовании ДППО наибольшая экономия в отношении денег была достигнута за счет расходов на рабочую силу, которые и в 2017 году, т.е. спустя 9 лет, в объединенном ДППО были на 4% меньше, чем общие соответствующие расходы всех трех учреждений в 2008 году. В то же время расходы на рабочую силу в публичном секторе в целом в 2017 году были на 35% выше расходов 2008 года (см. схему 7). Сумма расходов на рабочую силу в 2008 году превышает соответствующие расходы ДППО в 2018 году.

Схема 7. Изменение расходов на рабочую силу Департамента полиции и погранохраны (ДППО) и общественного сектора по сравнению с 2008 годом



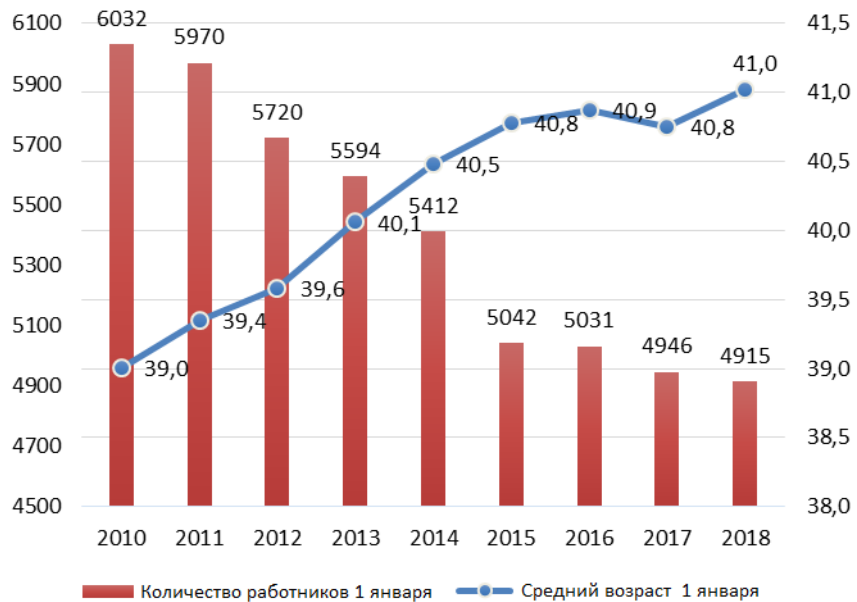
Источник: информационная система ведомостей по сальдо, Госконтроль

98. Сохранять расходы на рабочую силу ДППО низкими помогло значительное уменьшение количества работников за последние десять лет, а также более медленный рост зарплат по сравнению со средним показателем по публичному сектору.

Количество работников ДППО уменьшается, а их средний возраст увеличивается

99. Количество работников ДППО постоянно уменьшалось. В начале 2018 года в ДППО было примерно на 1100 работников меньше, чем в 2010 году, когда начало работать объединенное учреждение. Одновременно вырос средний возраст работников (см. схему 8). Если текущий тренд в отношении поступления на работу в ДППО и ухода с работы в данном учреждении продолжится, в течение десяти лет средний возраст и количество выходящих на пенсию работников ДППО увеличится.

Схема 8. Сведенное к полному рабочему времени количество работников Департамента полиции и погранохраны, а также их средний возраст, в 2010–2018 годы



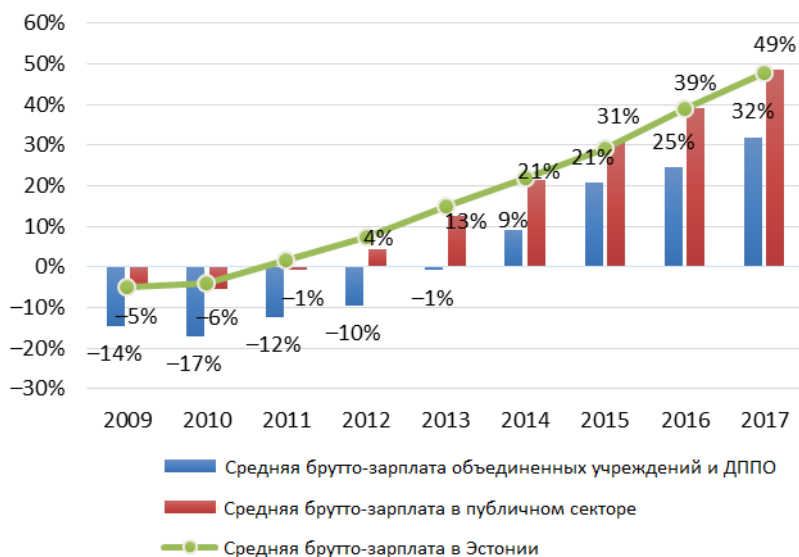
Источник: Госконтроль на основании данных о персонале ДППО

Уровень повышения зарплат работников ДППО в среднем остался ниже уровня среднего повышения зарплат в публичном секторе

100. Несмотря на то, что за последние годы ДППО получил из госбюджета значительные суммы, предназначенные для повышения зарплат, уровень повышения средних зарплат как в частном, так и в публичном секторе, был выше. Если в 2017 году средняя зарплата в публичном секторе была на 49% выше, чем в 2008 году, то в ДППО соответствующий средний показатель составил 32% (см. схему 9). Данная разница не была покрыта даже деньгами, выделенными в госбюджете на 2018 год для повышения зарплат работников ДППО, и запланированным в госбюджете на 2019 год повышением зарплат в размере примерно 10%. Необходимо учитывать, что одновременно растут и средние зарплат в государственном и публичном секторе.

101. В качестве позитивного момента можно выделить то, что с 2015 года ДППО удалось повысить в несколько большей степени по сравнению со средним уровнем зарплаты патрульных полицейских, благодаря чему в последние годы рост их зарплат опережал рост средней зарплаты по Эстонии. Это помогло замедлить уменьшение количества работников ДППО. В ДППО работают примерно 500 патрульных полицейских (10% от работников ДППО), и их средняя брутто-зарплата, вместе с оплатой сверхурочных часов, а также часов дежурства, работы ночью и по праздникам, в 2018 году составляла 1359 евро.

Схема 9. Изменения средней брутто-зарплаты по Эстонии, средней брутто-зарплаты в публичном секторе и средней брутто-зарплаты в трех учреждениях и объединенном Департаменте полиции и погранохраны (ДППО) по сравнению с 2008 годом



Источник: информационная система ведомостей по сальдо, Департамент статистики, Госконтроль

102. В опубликованном в 2016 году аудите «Процесс и результаты формирования Департамента полиции и погранохраны» Госконтроль пришел к выводу, что объединение трех учреждений было осуществлено эффективно с позиции расходов, так как доля вспомогательных служащих уменьшилась, однако Госконтроль обратил внимание на то, что цели в отношении качества публичных услуг при объединении отошли на второй план.

103. В аудите Госконтроль отметил, что дальнейшее уменьшение количества персонала ДППО или связанные с его уменьшением риски и влияние на внутреннюю безопасность в целом, до сих пор не были тщательно проанализированы. Госконтроль придерживается этого же мнения и сейчас.

ДППО не должен стать примером слишком «тонкого» государства

104. В последние годы повышению зарплат персонала ДППО уделялось большее внимание, благодаря чему удалось замедлить, но не остановить уменьшение количества работников ДППО. Госконтроль по-прежнему считает, что степень влияния уменьшения количества персонала ДППО на исполнение функций данного учреждения и на обеспечение внутренней безопасности в целом необходимо тщательно оценить, обеспечив снижение связанных с этим рисков или смирившись с тем, что, например, в случае уменьшения надзора за движением полиция будет реагировать на вызовы медленнее, или что уровень раскрытия преступлений снизится.

105. Госконтроль считает, что одна из причин уменьшения количества персонала ДППО заключается в том, что уровень средней зарплаты в ДППО не успевает расти за повышением зарплаты в публичном секторе и в среднем по Эстонии. Уменьшению количества персонала ДППО также способствует и средний возраст работников ДППО и соответствующее

увеличение числа работников, достигающих пенсионного возраста.

VII. В отношении расходов государства на оборону важно учитывать необходимость развития самостоятельной обороноспособности

106. В 2011 году Правительство Республики решило увеличить расходы государства на оборону с 2012 года до двух процентов от ВВП, что на протяжении многих лет являлось политической целью, исходящей из принципов коллективной безопасности НАТО. В 2011 году расходы на оборону в размере 2% от ВВП или более из стран-членов НАТО были установлены только в Греции, Великобритании и США.

107. За прошедшее с тех пор время обстановка с безопасностью во всем мире стала напряженной, и во время последней встречи стран-членов НАТО на высшем уровне, которая прошла в Брюсселе в июле 2018 года, была подчеркнута важность увеличения всеми странами-членами расходов на оборону до уровня 2% от ВВП. В настоящее время данная цель по-прежнему достигнута лишь несколькими странами-членами НАТО, хотя многие страны уже начали повышать свои расходы на оборону или планируют сделать это в ближайшие годы.

108. Начиная с 2012 года Эстония при развитии государственной обороны исходила из того, что предусмотренные расходы на оборону должны составлять 2% от ВВП. Министерство обороны и Силы обороны разработали структуру обороны, необходимую для обороны Эстонии исходя из оценок опасности. В плане развития государственной обороны были установлены долгосрочные цели по развитию самостоятельной обороноспособности, которые начиная с 2013 года постепенно реализуются. Министерство обороны знает, какие части структуры сил обороны, необходимые для защиты Эстонии, можно развивать, и развитие каких областей в данное время не требуется, исходя из текущего уровня расходов на оборону.

109. По оценке Министерства обороны, сохранение расходов на оборону на уровне 2% от ВВП позволяет поддерживать до окончания срока действия в 2026 году текущего плана развития государственной обороны уже разработанные военные мощности, однако, разработка новых остается под вопросом.

110. Согласно методике расчетов НАТО, расходы Эстонии на оборону впервые превысили 2% от ВВП в 2015 году (2,05%), хотя Правительство Республики решило повысить уровень расходов на оборону до 2% от ВВП уже с 2012 года. Причина этого заключается не в том, что Правительство Республики или Рийгигогу запланировали в госбюжете средства в размере меньше 2% от ВВП, а в том, что фактический уровень расходов на оборону всегда выясняется только постфактум, после выполнения подсчета расходов на оборону, произведенных в предыдущем году, в также фактического ВВП. Так как в последние годы рост экономики

В соответствии с данными, которые становились известны постфактум, расходы Эстонии на оборону оставались на уровне ниже 2% от ВВП, так как рост экономики превышал прогнозированный

скорее превышал прогнозирувавшийся, в течение нескольких лет постфактум выяснялось, что фактическая доля расходов на оборону от ВВП оказывалась несколько меньшей, чем рассчитывалось при составлении оборонного бюджета на основании прогноза ВВП. При этом взаимозачет впоследствии не производится.

111. Расчеты и ясность картины еще больше усложняются вследствие статистического перерасчета ВВП, выполняемого постфактум. Например, в текущем году Департамент статистики скорректировал размер ВВП за 2014–2017 годы. Перерасчет привел к серьезной корректировке ВВП за предыдущие периоды, и, соответственно, к значительному уменьшению процента расходов на оборону. Госконтроль обратил внимание Рийгикогу и правительства на проблемы с учетом процента расходов на оборону от ВВП еще в опубликованном осенью 2009 года аудите «Организация заказов на предназначенное для обороны оборудование».

112. В последние годы достижению уровня расходов на оборону (2% от ВВП) способствовали а) расходы, связанные с присутствием союзников б) деньги, выделенные для дополнительных инвестиций в оборону (главным образом, для закупки боеприпасов) (за 2018–2022 годы в общей сложности 100 миллионов евро). Данные расходы планируются учитывать в качестве части 2% расходов на оборону. Согласно расчетам Министерства обороны, если бы такое решение не было принято, при рассмотрении постфактум расходы на оборону составляли бы 2% от ВВП только в 2016 году.

113. Очевидно, в 2018 году расходы на оборону также не достигли бы 2% от ВВП, если бы связанные с присутствием союзников расходы и дополнительные инвестиции в оборону не были дополнительно включены в их число. Более точный уровень расходов на оборону текущего года выяснится только в 2019 году. Тем не менее, в форме абсолютной цифры расходы на оборону поступательно росли. Если, например, в 2011 году расходы на оборону составляли 280 миллионов евро, то в текущем году для этой цели в бюджете выделено 490 миллионов евро, к которым прибавятся и другие расходы – в общей сложности расходы на оборону составят 527 миллионов евро.

При планировании оборонного бюджета строго исходя из 2% от ВВП, ежегодно бесцельно расходуется рабочее время

114. В отношении ежегодного процесса составления госбюджета Министерству обороны приходится исходить из того, что для достижения целей, установленных в плане развития государственной обороны, каждый год необходимо использовать точно 2% от ВВП. В отличие от других министерств, бюджет области управления Министерства обороны всегда составляется на четыре года, и для каждого года предусматриваются конкретные действия. Так как составляемый Министерством финансов прогноз ВВП, который является основанием для составления бюджетной стратегии государства и госбюджета на следующий год, в ходе процесса неоднократно уточняется, Министерству обороны приходится переделывать проект бюджета развития самостоятельной обороноспособности несколько раз в год. В свете каждого нового прогноза приходится решать, куда вследствие изменений прогноза следует направлять деньги, или, наоборот, какие расходы придется сократить.

115. Таким образом, вышеописанный процесс представляет собой сжатую в очень короткий период времени, объемную и обременяющую административные ресурсы работу, которая означает не просто изменение цифр в бюджете, а перенос сроков размещения части заказов, запланированных в планах государственных закупок, вперед или назад. При этом необходимо учитывать, какие заказы возможно перенести вперед или назад в принципе.

Распределение денег на годы вперед, при котором денежные средства не уменьшаются и не увеличиваются при каждом уточнении прогноза ВВП, способствует реализации целей государственной обороны

116. Госконтроль считает, что 2% от ВВП, которые государство решило направлять на государственную оборону, не должны рассматриваться как чисто формальная цель, достижение которой заодно означает и достижение целей по развитию самостоятельной обороноспособности. Данные 2% следует рассматривать как показатель, помогающий оценить изменение доли расходов на оборону по годам, и сравнить ее с другими странами.

117. По оценке Госконтроля, в дальнейшем было бы разумно использовать в процессе формирования госбюджета и представлять общественности конкретные цели государственной обороны, делая это содержательно и в соответствии с собственными возможностями, а также удерживать запланированные расходы на оборону на стабильном уровне. Это позволило бы Министерству обороны избежать ненужной административной нагрузки и работы, которая не способствует повышению обороноспособности государства, а лишь вносит ненужную путаницу. В то же время содержательное и основанное на реальных возможностях составление бюджета способствовало бы принятию мер, необходимых для развития самостоятельной обороноспособности, исходя из плана развития государственной обороны.

118. В 2020 году, когда будет проводиться обновление плана развития государственной обороны и его продление на 4 года, помимо расходов на государственную оборону важно донести до общественности также и то, что именно требуется Эстонии для обеспечения самостоятельной обороноспособности, т.е. аспекты, которые возможно и невозможно развивать при том или ином уровне расходов. Это послужило бы четким посылом общественности относительно того, что будет получено за текущие расходы на оборону, и сколько может стоить каждая добавляемая мощность, что позволило бы проводить дебаты относительно размера расходов на оборону по существу.