

Обзор использования и сохранности госимущества в 2013-2014 гг.

*Заключение государственного контролера о проблемах
развития и экономики Эстонского государства*

Обзор использования и сохранности госимущества в 2013-2014 гг.

Заключение государственного контролера о проблемах развития Эстонского государства и экономики

Вместо предисловия

Каждый из нас, вероятно, по-разному ощущает развитие Эстонии в 2013 и 2014 году, во многом благодаря собственному опыту – те, у кого дела шли хорошо, видят развитие и достижения всего государства в более светлых тонах, чем те, кто испытывал проблемы.

Если не брать во внимание вызывающие общую нестабильность вопросы безопасности, то нынешнее экономическое развитие может восприниматься одними как спокойное движение вперед, другими как топтание на месте, а третьими – как шаг назад. Наверное, каждый прав по-своему, потому что развитие государства и общества не может отличаться от жизни людей во всем ее многообразии.

Помимо ощущений на индивидуальном уровне, в развитии государства, особенно в фокусе Госконтроля, есть и целый ряд объективных показателей, которые характеризуют определенные тенденции. Да и статистические показатели, в зависимости от опыта, трактуются по-разному, но они обеспечивают свой вклад в общую картину.

И на основании этой картины прошедшие пару лет можно назвать временем, когда доверие людей к Рийгикогу и правительству начало подниматься после спада 2012 года, а валовой продукт экономики Эстонии и госбюджет в денежном выражении стали самыми большими за всю историю. В то же время мы видим, что Эстония в части некоторых показателей не приблизилась в достаточной мере к среднему европейскому уровню. По крайней мере, этот процесс идет не так быстро и заметно, как мы планировали. Многие государства, с которыми мы себя сравниваем и которые явно опережаем по темпам выхода из кризиса, увеличили темп и догнали нас.

Во всем этом есть, разумеется, и доля неизбежности. Но только определенная доля. На фоне небольшой открытой экономики и экономической политики *laissez faire* все больше увеличивается опасность начать использовать предлог неизбежности и зависимости от внешних сил, чтобы оправдать недостаточность своих идей, безволие и удобство не проводить реформ и не меняться.

Я склонен считать, что иногда мы путаем спокойное развитие с топтанием на месте, вызванным нерешительностью и страхом неудачи. Если посмотреть в будущее, то мы увидим, что по причине сокращения численности населения, предпринимателям все сложнее расти, развиваться и создавать материальные ценности, без которых сокращаются и необходимые для содержания государства налоговые доходы.

Расходы системы социального страхования будут и в дальнейшем отнимать большую часть прироста доходов государства. Однако, несмотря на это, доступность врачебной помощи сокращается, а реальность роста пенсий отстает от ожиданий.

Мы являемся свидетелями того, что государство как нерешительный наблюдатель позволило углубиться разнице между обязанностями местных самоуправлений и их возможностями, еще более увеличив вероятность того, что проблемы многих самоуправлений скоро станут очень острыми проблемами всего государства.

Эти факты не являются новостью для тех, кто более глубоко интересуется ходом развития государства. Госконтроль доводил эти проблемы государственной важности и возможности их решения до Рийгикогу, правительства и общественности в течение многих лет. К сожалению, решение текущих проблем и забот заслоняет более общий взгляд на последствия той или иной проблемы, а также на то, удалось ли, помимо осознания проблемы, решить или смягчить ее. Как государственный контролер, я обязан следить за этим и по-прежнему должен отметить, что существенных прорывов в решении многих базовых вопросов в течение года не произошло.

Меня тоже радует небольшой государственный долг и сбалансированный бюджет, хорошо, что он сбалансирован структурно. Но одного этого недостаточно, чтобы стать зажиточным в европейском понимании обществом. Упорядоченные государственные финансы являются очень важной основой деятельности любого правительства, но само по себе это не решает стоящих перед Эстонией проблем, игнорирование которых может с большой долей вероятности сменить спокойное развитие или застой на регресс.

Мы попали в плен мелких решений, тогда как многие принципиальные решения, необходимые для устойчивого развития, не приняты. Как у наблюдателей, так и у самих деятелей, складывается впечатление, что работа идет. Работа идет, однако решений для важнейших проблем все же пока нет.

Мы должны решить, что будет с нашей системой социального страхования, чтобы она поддерживала людей, не мешая при этом долгосрочному развитию государства.

Нам не избежать упорядочения сети школ, чтобы предложить качественное, но посильное для государства образование. Нам следует лучше понять своих предпринимателей, чтобы государство смогло наилучшим образом помогать им и не ставить палки в колеса. Много лет было понятно, что нам не обойтись без реформы

содержания государства, а реформа местных самоуправлений является ее частью.

Учитывая сбалансированный госбюджет, эти проблемы можно решить только одним, но очень сложным для чиновников, политиков и общества способом – от старого и привычного порядка финансирования надо будет однажды отказаться.

Нынешний годовой отчет Госконтроля, наряду с обычным обзором использования госимущества, сосредоточился на шести из тех сфер, которые мы проверили и которые по-прежнему нуждаются в особом внимании Рийгикогу и Правительства Республики, в смелых решениях и решительных действиях. Кроме того, мы со своей стороны предлагаем рекомендации и решения, из которых можно исходить при рассмотрении этих проблем.

Эти препятствия развитию не зависят от того, когда проходят выборы и кто сейчас в правящей коалиции, они просто стоят на пути развития Эстонии и нуждаются, наконец, в решении. И решения обязательно будут лучше, если власть, распорядители денег налогоплательщиков, научатся лучше понимать причины своих прежних успехов и неудач.

Люди также должны быть готовы изменить себя, изменить свое мышление, посмотреть на ситуацию трезво и поддержать тех, кто готов принять необходимые решения и не старается уклониться от действий, пытаясь изобразить, что тот или иной принципиальный вопрос можно решить, если создать очередную комиссию или выбросить в неработающую систему еще больше денег. Это было бы бессмысленно, даже если бы у нас были лишние деньги. У нас этих денег нет.

Поэтому по-прежнему единственной возможностью остается решать или смягчать эти проблемы при помощи ясного и рационального мышления, а также смелых решений.



Алар Карис
Государственный контролер

октябрь 2014 г.

Содержание

Использование и сохранность госимущества	7
Бухгалтерский учет государства, в целом, в порядке	7
Состояние финансов государства в 2013 году и перспективы на период 2014-2018 гг.	9
В 2013 году расходы правительственного сектора Эстонии превысили доходы, но дефицит является одним из самых маленьких в Европе	10
Расходы госбюджета растут, гибкость использования средств не улучшается	13
При прогнозировании расходов самоуправления проявляют осторожность	18
Эстония упорно движется к среднему показателю развития по Европейскому Союзу	21
Финансы Эстонского государства по сравнению с остальной Европой находятся в хорошем состоянии, но устойчивое развитие требует принятия решений	25
Экономическое развитие – мы часто не знаем причин своих успехов и неудач	25
Конкурентоспособность экономики, согласно рейтингам, улучшилась, но экономический рост замедляется	25
Достижение экономических целей программы конкурентоспособности «Эстония 2020» продвигается с должным упорством.	27
Разумное и быстрое реагирование требует лучших знаний	30
Системы социального страхования – для обеспечения устойчивости необходимо принимать решения	38
Рост расходов на пенсионное страхование создает все больше напряжения с финансированием других сфер	39
Денег медицинского страхования не хватает, чтобы улучшить доступность лечения	40
Очереди на лечение растут	43
Система образования – больше формирующей роли государства	46
Упорядочение сети школ не двигается из-за нерешительности государства	47
Качественное образование предполагает большее внимание и подчеркивание труда учителя	50
Сланцевый сектор – в ожидании взвешенных решений	54
До сих пор государство не смогло установить контроль над влиянием сланцевой промышленности на окружающую среду	55
Система сборов за использования сланца устарела	57
Государственные ИКТ – доступность государственных данных и защищенность информационных систем нуждаются в улучшении	60
В Эстонии трудно пользоваться собранными государством данными	60
Неизвестно, защищены ли информационные системы	64
Местное самоуправление и региональное развитие – реформе местных самоуправлений альтернатив нет	67
Разработка программы реформирования центров притяжения Эстонии принесла, в числе прочего, позитивные моменты	68

При составлении программы реформирования самоуправлений рассматриваются также вопросы функций самоуправлений и их финансирования

69

Использование и сохранность госимущества

1. Деньги налогоплательщиков с согласия Рийгикогу предоставляются Правительству Республики для развития жизни в Эстонии. От правительства ожидается достижение целей, но при этом деньги следует тратить правомерно и прозрачно. Обязанность Госконтроля заключается в том, чтобы помочь общественности понять, как государственные управленцы справились со своими обязанностями. Для этого Госконтроль проводит аудиты эффективности, аудиты соответствия и финансовые аудиты.

2. Обзор использования и сохранности государственного имущества можно делать по-разному. Более широко, в плане оценки состояния финансов, человеческих, природных и других ресурсов, такие отчеты ежегодно представляют Правительству Республики Фонд развития Эстонии, Ассамблея сотрудничества Эстонии, Госконтроль, Департамент статистики и многие другие. В более узком плане, одним из важнейших документов о состоянии госимущества является годовой бухгалтерский отчет государства.

3. Госконтроль проводит ежегодно аудит годового бухгалтерского отчета государства, а также годовых бухгалтерских отчетов министерств, Госканцелярии и конституционных институций. В ходе аудита годового финансового отчета государства Госконтроль оценивает, принимали ли госучреждения за основу при совершении экономических сделок наиболее важные правовые акты своей сферы: закон о госбюджете, ежегодно принимаемый в виде закона бюджет государства, закон о госимуществе и закон о госзакупках.

Бухгалтерский учет государства, в целом, в порядке

4. Проведением аудита годового бухгалтерского отчета государства Госконтроль устанавливает, дают ли представляемые Госконтролю и общественности бухгалтерские показатели государства достоверную информацию о финансовом состоянии государства и об экономических результатах завершившегося года, а также дает ли отчет о выполнении госбюджета соответствующую информацию о доходах государства и о сделанных за счет этих доходов расходах и инвестициях.

5. Годовой бухгалтерский отчет государства за 2013 год в существенной части правильный, это означает, что отчет **достоверно и справедливо** отражает финансовое положение государства, а также экономические результаты и денежные потоки завершившегося отчетного периода. Замечания Госконтроля в части годового бухгалтерского отчета государства приведены в аудиторском отчете «Правильность сводного отчета государства за 2013 хозяйственный год и законность сделок». В этом отчете Госконтроль, в числе прочего, порекомендовал сделать отчетность министерств, Госканцелярии и конституционных институций более экономной.

Годовой бухгалтерский отчет государства в существенной части правильный

Годовой бухгалтерский отчет является правильным и справедливым, если

- он точен и охватывает все экономические сделки,
- при его составлении за основу принимаются взвешенные и разумные оценки;
- приложения к отчету составлены настолько детально, чтобы создавать у компетентного читателя предпосылки для разумных заключений.

6. Госконтроль считает, что отчеты за хозяйственный год, составляемые министерствами ежегодно, практически не используются. С точки зрения Рийгикогу, правительства и общественности важны показатели финансовой статистики государства и годовой бухгалтерский отчет государства в целом. Поэтому целесообразно упразднить отчеты министерств за хозяйственный год и сэкономить, таким образом, рабочее время десятков чиновников, затрачиваемое на составление этих отчетов и на их проверку. Министерство финансов согласилось с рекомендациями Госконтроля и пообещало разработать предложения по упрощению финансовой отчетности.

7. Организация бухгалтерского учета госучреждений находится, в основном, на хорошем уровне. Все же есть проблемы, главным образом, в бухгалтерском учете и в законности сделок учреждений сферы управления Министерства образования и науки, Министерства культуры и Министерства сельского хозяйства. Госконтроль также установил, что система внутреннего контроля учета социальных пособий Министерства социальных дел не является достаточно эффективной, а информационные системы, которые используются для начисления социальных пособий, нуждаются в совершенствовании. Более подробные разъяснения по результатам аудита вместе с рекомендациями представлены в аудиторских отчетах министерств и конституционных институций, которые опубликованы на сайте Госконтроля.

8. По оценке Госконтроля, госучреждения совершили в 2013 году большинство сделок в соответствии с законом о госбюджете и с госбюджетом на 2013 год. Это означает, что в части соблюдения закона о госбюджете Госконтроль существенных нарушений не выявил. Благодаря изменениям в способе представления закона о госбюджете, ежегодный госбюджет и отчет о его выполнении теперь можно лучше сравнивать между собой. Иными словами, отчет о выполнении госбюджета теперь позволяет оценить, как госучреждения использовали в течение года утвержденный в Рийгикогу в качестве закона годовой бюджет.

9. Госконтроль в последние годы обращал внимание на то обстоятельство, что в госбюджете на следующий год переносится большая сумма денег. Например, в 2014 год было перенесено более 536 миллионов евро, т.е. около 7% бюджета завершившегося 2013 года. Несмотря на это, в доступных общественности документах мало пояснений о причинах переноса денег. По оценке Госконтроля, учитывая большое количество переносимых денег, важны анализ причин переноса и открытость этой информации, чтобы обеспечить прозрачность использования денег и более эффективное планирование бюджетов.

10. Весной Госконтроль провел аудит, чтобы изучить вопросы финансирования государственных целевых учреждений из госбюджета. В ходе аудита выяснилось, что финансирование целевых учреждений из госбюджета не является полностью прозрачным. Госконтроль также осуждает практику финансирования основной деятельности министерств через целевые учреждения. В качестве основного вывода в ходе аудита

**Госучреждения
совершали
экономические сделки
в соответствии с
законом**

выяснилось, что участие государства в целевых учреждениях не всегда имеет ясную цель, и государство в течение почти десяти лет не сформировало лучшей практики использования формы целевого учреждения для выполнения общественных задач.

11. Та же проблема была выявлена и в части государственных коммерческих товариществ. В 2013 году Госконтроль провел аудит «Организация деятельности коммерческих товариществ с участием государства», в котором пришел к заключению, что направление деятельности государственных коммерческих товариществ и надзор собственника являются недостаточными, и государство часто не знает, зачем оно содержит то или иное товарищество и чего ожидает от их деятельности. В качестве положительного аспекта следует отметить, что в июне 2014 года Министерство финансов начало составлять зеленую книгу политики государства в сфере участия, которая призвана системно решать обозначенные Госконтролем проблемы в частноправовых юридических лицах с участием государства.

Состояние финансов государства в 2013 году и перспективы на период 2014-2018¹ гг.

12. Чтобы лучше понять ситуацию, в которой находится Эстонское государство, а также увидеть развитие в контексте, важно знать, что значительного происходило в финансах государства в 2013 году: каковы были доходы государства, включая и местные самоуправления, сколько и на что было израсходовано денег, как росли или сокращались резервы и долговое бремя. Далее будут рассмотрены тенденции в сфере финансов государства на период 2014–2018, включая обзор ожидаемых изменений в государственной структуре доходов и расходов, роста или сокращения резервов, а также того, будут ли братья новые и/или погашаться старые займы.

13. При составлении обзора Госконтроль опирался на бюджетную стратегию государства на период 2015–2018, на пояснительную записку к проекту госбюджета на 2015 год и на составленный летом 2014 года экономический прогноз Министерства финансов. Помимо данных Министерства финансов, Госконтроль использовал данные Евростата и Департамента статистики.

¹ В данной главе не учитываются новые показатели обновлённой системы ведения учета экономики Европы опубликованной Департаментом статистики 08.09.2014 (ESA 2010), поскольку в обзоре использованы не только данные Департамента статистики, и поскольку другие институции (прежде всего, Евростат и Министерство финансов) не обновили свои данные на момент направления обзора в печать.

В 2013 году расходы правительственного сектора Эстонии превысили доходы, но дефицит является одним из самых маленьких в Европе

Насколько расходы правительственного сектора в 2013 году превысили доходы?

14. Правительственный сектор израсходовал в 2013 году на 34 миллиона евро,² т.е. на 0,2% от ВВП больше, чем поступило доходов, что значительно меньше дефицита бюджета, чем в большинстве стран Европейского Союза (ЕС). 28 государств ЕС³ израсходовали больше доходов в среднем на 3,3% от ВВП (см. таблицу 1).

15. Из всех стран ЕС бюджет удержали в равновесии только Германия и Люксембург. Дефицит бюджета остальных стран больше, чем в Эстонии. Расходы Латвии превысили доходы на 1% от ВВП, в Литве дефицит бюджета составил 2,2% от ВВП.

Таблица 1. Бюджетная позиция правительственного сектора в Эстонии и в других странах Европейского Союза в период 2010–2013 (% от ВВП)

	2010	2011	2012	2013
Эстония	0,2	1,1	-0,2	-0,2
ЕС 28	-6,5	-4,4	-3,9	-3,3
Латвия	-8,2	-3,5	-1,3	-1,0
Литва	-7,2	-5,5	-3,2	-2,2
Финляндия	-2,5	-0,7	-1,8	-2,1
Швеция	0,3	0,2	-0,6	-1,1

Источник: Евростат, по состоянию на 07.10.2014.

Бюджетная позиция правительственного сектора – разница между общими доходами и общими расходами входящих в правительственный сектор центрального правительства, местных самоуправлений и фондов социального страхования (Эстонская больничная касса и Эстонская касса по безработице). Бюджетная позиция отражается при помощи учета по мере возникновения, что упрощенно означает, что расход ставится на учет в момент возникновения обязательства, а не в момент выплаты денег (как делается при учете по кассовому принципу).

16. Дефицит бюджета правительственного сектора Эстонии в 2013 году обусловлен, главным образом, расходами местных самоуправлений, которые израсходовали на 83 миллиона больше, чем получили доходов. Бюджетный дефицит центрального правительства составил 13 миллионов евро. Бюджет правительственного сектора помогли сбалансировать фонды социального страхования (главным образом, Эстонская касса по безработице, Эстонская больничная касса), профицит бюджета которых составил 62 миллиона евро.

В 2014 году госбюджет достигнет небольшого профицита

Будут ли в дальнейшем доходы превышать расходы?

17. Согласно последнему опубликованному Министерством финансов прогнозу, и в 2014 году расходы правительственного сектора превысят доходы, но госбюджет останется в небольшом профиците (см. таблицу 2).

18. Дефицит правительственного сектора обусловлен, прежде всего, находящимися в ведении центрального правительства

² 23.09.2014 Департамент статистики опубликовал, в числе прочего, новые оценки на базе ESA 2010, согласно которым дефицит составил 0,5% от ВВП, но поскольку Евростат не скорректировал данные, Госконтроль в интересах сравнимости использует прежние данные.

³ Хорватия вошла в Европейский Союз 01.07.2013. Поскольку Евростат учел данные Хорватии, используется сравнение с 28 государствами ЕС.

коммерческими товариществами, целевыми учреждениями и общественно-правовыми организациями, расходы которых превысили в 2014 году доходы на 45 миллионов евро. Местные самоуправления завершают 2014 год с дефицитом бюджета в 29 миллионов евро.

Таблица 2. Прогноз бюджетной позиции правительственного сектора на период 2014–2018* (в миллионах евро)

	2014	2015	2016	2017	2018
Номинальная бюджетная позиция правительственного сектора (в миллионах евро)	-38	-111	9	77	204
Государственный бюджет	1	-59	33	152	219
Прочее центральное правительство	-45	-42	-39	-52	-40
Эстонская больничная касса и Эстонская касса по безработице	35	29	51	60	69
Местные самоуправления	-29	-38	-37	-83	-43
Структурно выровненная бюджетная позиция правительственного сектора (% от ВВП)	0,9	0,8	0,6	0,5	0,5

* Бюджетная позиция правительственного сектора отражается в порядке возникновения, суммы не совпадают с разницей доходов и расходов учтенных по кассовому принципу.

Источник: Экономический прогноз Министерства финансов лета 2014 года, за искл. 2015 года, в отношении которого использована пояснительная записка к госбюджету на 2015 год. В отношении 2014 года и периода 2016–2018 в пояснительной записке прогноз не уточнен.

19. В связи с имеющими временный характер расходами, такими как, например, инвестиции из доходов от продажи квот на загрязнение атмосферы и компенсация приостановления выплат во II пенсионную ступень, госбюджет 2015 года вновь уйдет в дефицит, но в период 2016–2018, согласно прогнозу, с каждым годом доходы в госбюджет все больше будут превышать расходы.

20. Местные самоуправления и коммерческие товарищества, целевые учреждения и общественно-правовые юридические лица будут в течение всего прогнозируемого периода действовать с дефицитом, но профицит фондов социального страхования и госбюджета должен привести сводный бюджет к профициту с 2016 года. По оценке Министерства финансов, доходы Эстонской кассы по безработице будут превышать расходы на протяжении всего прогнозируемого периода.

Бюджет правительственного сектора на период 2014–2018 отвечает требованиям закона о госбюджете

21. Для обуздания дефицита бюджета в странах Европейского Союза на международном уровне установлены правила, касающиеся баланса бюджета правительственного сектора, но за основу принимается не номинальная бюджетная позиция, о которой до сих пор шла речь в обзоре, а **структурная бюджетная позиция**.

22. Согласно закону о госбюджете, действующему с начала 2014 года, структурный бюджет правительственного сектора должен находиться в равновесии или в профиците. Другими словами, если убрать из бюджета правительственного сектора оказывающие разовое или временное влияние факторы, а также влияние

Структурная бюджетная позиция правительственного сектора определяется, если убрать из номинальной бюджетной позиции, помимо влияния экономического цикла, также разовые и временные факторы, которые могут исказить бюджетную позицию.

экономического цикла, то общие расходы правительственного сектора не должны превышать общих расходов.

23. Учитываемые разовые меры выбираются в каждом конкретном случае. Например, такими мерами могут быть полученные от продажи международных квот на загрязнение доходы и понесенные инвестиционные расходы, а также, при определенных условиях, взятые из государственных предприятий дивиденды.

Остается ли дефицит бюджета в допустимых законом пределах?

24. Структурно сбалансированный бюджет правительственного сектора был с 2009 года в профиците. Министерство финансов прогнозирует в качестве структурной позиции на 2014 год остаток в размере 0,9% от ВВП. Таким образом, требование закона о госбюжете в 2014 году выполнено. Структурный остаток в интервале 0,5–0,8% министерство прогнозирует и на период 2015–2018.

В госбюджет в 2013 году поступило доходов больше ожидаемого

Какие налоги поступали в госказну лучше ожидаемого?

25. В 2013 году государство получило доходов около 7,6 млрд евро. Налоговых доходов поступило в госказну около 6,1 млрд⁴, неналоговых доходов – около 1,5 млрд евро. Налоговых доходов поступило примерно на 80 миллионов евро больше прогноза. Также на 25 миллионов евро больше ожидаемого поступило неналоговых доходов (см. таблицу 3).

Таблица 3. Прогнозируемые бюджетные доходы на 2013 год и действительные поступления (в миллионах евро)

	Бюджет на 2013 год	Действит. показатель 2013 года	Разница
Подоходный налог с физического лица	293,3	306,9	13,6
Подоходный налог с юридического лица	234,0	326,6	92,6
Социальный налог	2 069,0	2 071,2	2,2
Налог на тяжелый транспорт	3,9	4,0	0,1
Налог с оборота	1 549,4	1 550,6	1,2
Налог с азартных игр	21,5	21,6	0,1
Таможенный налог	33,0	28,7	-4,3
Алкогольный акциз	209,0	209,0	0,0
Табачный акциз	161,8	166,6	4,8
Топливный акциз	417,0	383,7	-33,3
Акциз на упаковку	0,4	0,4	0,0
Акциз на электричество	33,0	33,0	0,0
Налоговые доходы всего	6 054,8	6 140,4	85,6

Источник: Отчет Министерства финансов о выполнении госбюжета в части учитываемых по кассовому принципу доходов и расходов за 2013 год и летний экономический прогноз Министерства финансов на 2014 год.

⁴ Сюда входят и передаваемые доходы, т.е. доходы (напр., подоходный налог с физического лица, платежи по накопительной пенсии), которые центральное правительство передает, например, местным самоуправлениям, в сумме около 1 миллиарда евро.

26. Если не учитывать топливный акциз и таможенный налог, то действительное поступление всех остальных налогов превысило в 2013 году прогнозируемые суммы. Основное поступление обусловлено большим поступлением подоходного налога с юридического лица (92,6 млн евро).

На сколько вырастут доходы в госбюджет в последующие годы?

Налоговые доходы растут, доля в общей сумме доходов – нет

27. В качестве доходов в госбюджет в 2014 году Министерство финансов прогнозировало около 7,9 млрд евро, в т.ч. налоговые доходы в сумме ок. 6,6 млрд евро и неналоговые доходы в сумме ок. 1,3 млрд евро. Доходы в госбюджет растут каждый год, доля неналоговых доходов в прогнозируемый период составляет, в среднем, 15% от общих доходов (см. схему 1).

Схема 1. Прогноз доходов в госбюджет в период 2014–2018 (в миллиардах евро)



Источник: Пояснительная записка по 2014 и 2015 годам к проекту госбюджета на 2015 год, летний прогноз 2014 Министерства финансов на период 2016–2018.

28. На период 2015–2018 Министерство финансов прогнозирует ежегодный рост доходов в госбюджет в среднем примерно на 5%. В 2018 году, согласно оценке Министерства финансов, в госказну должно поступить около 9,8 млрд евро, т.е. почти на четверть (ок. 24%) больше, чем в 2014 году.

Расходы госбюджета растут, гибкость использования средств не улучшается

Расходы по кассовому принципу – расходы, которые ставятся на учет в момент выплаты денег, а не возникновения обязательства.

29. Учитываемые по кассовому принципу **расходы госбюджета** составили в 2013 году 7,7 млрд евро.⁵ На 2014 год утверждена сумма расходов госбюджета примерно в 8 миллиардов евро. Согласно прогнозу Министерства финансов, расходы госбюджета

⁵ Госконтроль обращает внимание на то, что учитываемая по кассовому принципу разница между доходами и расходами не равняется дефициту или профициту бюджетной позиции, поскольку в первом случае используется кассовый учет, а во втором – учет на момент возникновения. Учет по кассовому принципу отражает реальные денежные потоки бюджетного года, учет по принципу возникновения фиксирует моменты возникновения обязательств.

возрастут в период 2014–2015 примерно на 5-6%, а в 2016–2018 примерно на 3-4%.

30. В течение последних лет в госбюджете росли расходы на социальную защиту и гособорону, финансирование других сфер росло переменчиво, во многих случаях завися от использования структурных фондов Европейского Союза.

Какая доля расходов госбюджета определена заранее?

31. Примерно 75% расходов госбюджета установлены законами или иным образом. Эти расходы называются фиксированными расходами, и изменить их непросто. Фиксированные расходы – это расходы, которые государство должно финансировать для выполнения имеющихся обязательств, направленных на предложение людям услуг или для поддержки их проживания, но которые, как правило, не поддерживают экономической конкурентоспособности государства (за искл. внешних пособий). Остальная четверть расходов госбюджета может гибко использоваться и перенаправляться.

32. Около половины фиксированных расходов составляют расходы на государственное пенсионное страхование, лечебное страхование, семейные пособия, родительские возмещения и другие расходы социальной сферы.

Будет ли в госбюджете в дальнейшем больше свободных денег, идущих на поддержку развития?

33. По оценке Министерства финансов, в структуре расходов в ближайшее время значительных изменений не ожидается. В государственной бюджетной стратегии на 2015–2018 указано, что с учетом дополнительного роста социальных пособий, доля фиксированных расходов после некоторого спада с 2017 года вновь начнет расти (см. схему 2). Это означает, что доля денег, используемых гибко для поддержки развития государства, в госбюджете не увеличится.

Схема 2. Распределение расходов госбюджета на фиксированные и свободно используемые деньги (% от госбюджета)



Источник: Государственная бюджетная стратегия на период 2015–2018

34. Из прогноза Министерства финансов видно, что в будущем возрастут, прежде всего, расходы в тех сферах, которые заранее определены законами или иным образом. Те сферы деятельности,

которые до сих пор финансировались в большой степени за счет внешних пособий, должны и в дальнейшем рассчитывать на дополнительные денежные средства, прежде всего, из бюджета фондов развития ЕС выделенных Эстонии на период 2014–2020.

Какие сферы могут в ближайшие годы рассчитывать на дополнительные денежные средства?

35. Например, расходы на охрану окружающей среды сокращаются из года в год, и в 2018 году бюджет данной сферы составит около 53% от суммы, используемой в 2014 году. Расходы экономической сферы также не будут увеличиваться, пока вновь в большой степени не начнут использоваться внешние денежные средства (см. таблицу 4).

Таблица 4. Расходы госбюджета по сферам деятельности в 2014 г. и 2018 г. (в миллионах евро)*

Сфера деятельности	2014	2018	Изменение 2018 г. по сравнению с 2014	Рост в 2018 г. по сравнению с 2014 (%)
Общие услуги правительственного сектора	1 366	1 663	297	21,8
Государственная оборона	365	469	104	28,5
Общественный порядок и безопасность	403	386	-17	-4,2
Экономика	993	991	-2	-0,2
Охрана окружающей среды	319	171	-148	-46,3
Жилищно-коммунальное хозяйство	0	0	0	0
Здравоохранение	997	1 252	255	25,6
Досуг, культура и религия	189	187	-2	-1,1
Образование	758	782	24	3,2
Социальная защита	2 666	3 336	670	25,1
ВСЕГО	8 056	9 237	1181	14,7

* По сравнению с государственной бюджетной стратегией на период 2015–2018 Министерство финансов в пояснительной записке к проекту госбюджета на 2015 год скорректировало данные 2014 года, но данные 2018 года не пересмотрены. Суммы 2018 г. не содержат софинансирования пособий Европейского Союза периода 2014–2020, нераспределенного роста зарплат и прочих расходов в общей сумме 266 миллионов евро, которые Министерство финансов еще не распределило между сферами деятельности.

Источник: Пояснительная записка к закону о госбюджете 2014 г. и государственная бюджетная стратегия на период 2015–2018

36. Если, по данным Министерства финансов, к 2018 году общие расходы всех сфер деятельности увеличатся по сравнению с 2014 годом примерно на 1,2 млрд евро, то половина роста придется на сферу социальной защиты. Дополнительные деньги также получат сферы здравоохранения, государственной обороны и общих услуг правительственного сектора.

Государство и в дальнейшем будет инвестировать, главным образом, за счет внешних средств

Какую долю расходов госбюджета составляют внешние пособия?

37. Немного более десятой части расходов госбюджета финансируется из внешних пособий. В 2013 году доля внешних пособий в расходах составляла 11,4%, т.е. 870 млн евро. В госбюджете на 2014 год доля внешних пособий в расходах госбюджета составляет 897 миллионов евро, т.е. 11,1% от общих

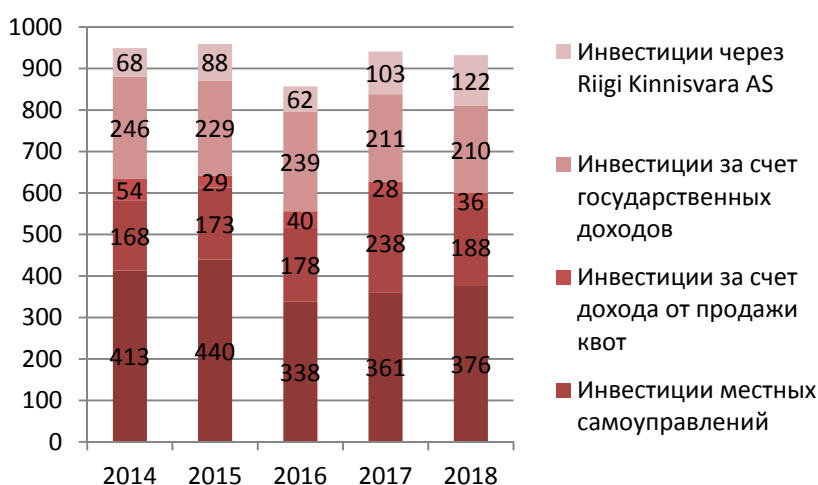
расходов госбюджета, и она останется примерно на том же уровне в следующие годы.

Какая доля государственных инвестиций делается при помощи внешних пособий?

38. Инвестиции правительственного сектора составили в 2013 году 906 миллионов евро, из которых за счет так называемых собственных доходов государства было покрыто немного больше четверти. Местные самоуправления потратили на инвестиции 186 миллионов евро.

39. Согласно государственной бюджетной стратегии на период 2015–2018, правительственный сектор инвестирует в 2014 году 949 миллионов евро, наибольшая часть которых получена из собственных доходов государства (26%) и от Европейского Союза (44%) (см. схему 3).

Схема 3. Инвестиции правительственного сектора в период 2014–2018 (в миллионах евро)



Источник: Государственная бюджетная стратегия на период 2015–2018

40. Из государственной бюджетной стратегии на период 2015–2018 следует, что – как и в прошедшие пять лет – правительство планирует в ближайшем будущем финансировать инвестиции по большей части за счет других источников, а не из доходов государства. Согласно прогнозу Министерства финансов, правительственный сектор инвестирует в период 2014–2018 850-950 миллионов евро в год, в т.ч. из собственных доходов государства 210-250 миллионов и из пособий ЕС 340-440 миллионов евро.

41. Инвестиционные планы правительственного сектора подтверждают, что собственные доходы государства в основном идут на покрытие фиксированных расходов, а инвестиции в долгосрочное развитие по-прежнему делаются, прежде всего, за счет внешнего финансирования.

Рост доходов самоуправлений уступает росту доходов центрального правительства

Как велики доходы местных самоуправлений?

42. В 2013 году доходы местных самоуправлений составили 1,49 млрд евро, что на 69 миллионов евро (на 4,9%) больше, чем годом ранее.

43. Около половины доходов местные самоуправления получают от поступления подоходного налога с физического лица, который вырос с 665 миллионов евро в 2012 году до 724 миллионов евро в 2013 году. Также, хотя и в меньшей степени, увеличилась поддержка государством самоуправлений через фонды выравнивания и поддержки, предусмотренные для выравнивания бюджетных возможностей самоуправлений, покрытия расходов на зарплату учителей, школьные обеды и выплату прожиточных пособий. Немногим менее чем на 10 миллионов евро увеличились остальные доходы самоуправлений – собственные доходы и прочие полученные пособия.

Какими будут доходы местных самоуправлений в ближайшем будущем?

44. Согласно прогнозу Министерства финансов, рост доходов самоуправлений в ближайшие годы будет отставать от роста доходов госбюджета. Согласно прогнозу, доходы самоуправлений будут возрастать в период 2014–2018 в среднем на 4% в год: с 1,5 млрд до 1,73 млрд евро.

45. Наибольшую часть доходов самоуправлений, т.е. немногим более половины общих доходов, составляет подоходный налог, который возрастет с 779 миллионов евро в 2014 году до 982 миллионов евро к концу прогнозируемого периода. Согласно прогнозу, государство не намерено увеличивать размер фонда выравнивания для самоуправлений, он останется на весь период на уровне 75-76 миллионов евро. Другие полученные пособия и собственные доходы будут расти скромно, примерно на 10 миллионов евро в год (см. схему 4).

Схема 4. Доходы самоуправлений в период 2014–2018 по видам доходов (в миллионах евро)



Источник: База данных Министерства финансов о показателях местных самоуправлений <http://www.fin.ee/kov-eelarved-ulevaated#KOVF> по состоянию на 06.10.2014.

46. То обстоятельство, что доходы местных самоуправлений растут, прежде всего, за счет поступлений подоходного налога, означает, что у них растут установленные законом доходы, но возможности увеличить собственные доходы ограничены, а увеличивать финансирование самоуправлений через другие источники государство не планирует.

При прогнозировании расходов самоуправления проявляют осторожность

**На что тратят деньги
местные
самоуправления?**

47. Расходы местных самоуправлений на основную деятельность и инвестиционные расходы выросли в 2013 году примерно до 1,56 млрд евро, что на 9,7% больше, чем годом раньше. В абсолютных суммах больше всего, на 42 миллиона евро, увеличились расходы сферы образования на содержание школ и детских садов. На 40 миллионов евро возросли расходы экономической сферы, которые пошли, главным образом, на организацию общественного транспорта и обслуживание дорог в самоуправлениях.

48. В процентном отношении в 2013 году расходы самоуправлений больше всего увеличились в сфере охраны окружающей среды (22,7%), а также в сфере свободного времени, культуры и религии (21,7%), которая охватывает содержание школ по интересам, домов культуры, библиотек, музеев и спортивных сооружений, а также работу с молодежью. Единственная сфера, в которой в 2013 году финансирование сократилось (на 4 миллиона евро), – это сфера жилищно-коммунального хозяйства.

49. При прогнозировании расходов самоуправлений в последующие годы государственной бюджетной стратегии, Министерство финансов приняло во внимание представленные самоуправлениями бюджетные стратегии. Самоуправления взяли на себя обязательство к ноябрю 2013 года представить министерству свои бюджетные стратегии на период 2014–2017. На основании составленных стратегий министерство отмечает, что самоуправления при прогнозировании расходов на ближайшие годы остались консервативными.

50. Например, самоуправления составили планы с учетом того, что подоходного налога поступит меньше, чем прогнозирует Министерство финансов. Рост расходов на рабочую силу прогнозируется на уровне в среднем 2,2%, что уступает средним ожиданиям государства в части роста заработной платы. Также самоуправления проявили осторожность при планировании инвестиций и находятся в ожидающей позиции в отношении открытия финансирования со стороны Европейского Союза на бюджетный период 2014–2020.

Долговое бремя государства в ближайшем будущем существенно не увеличится

51. Расходы, превышающие доходы, а также другие сделки, связанные с расходованием денег из казны государства или местных самоуправлений, не отражающиеся в качестве расходов (напр., взнос в акционерный капитал государственного

Каковы долги государства?

коммерческого товарищества), могут быть покрыты за счет резервов или заемных средств.

52. По состоянию на конец 2013 года долг правительственного сектора составлял около 1,85 млрд евро, т.е. 9,8% от ВВП.⁶ В течение года долг увеличился на 133 миллиона евро, причиной чего стали, прежде всего, займы местных самоуправлений, а также участие Эстонии в Европейском фонде финансовой стабильности (EFSF).

53. Эстония согласилась гарантировать определенную долю займов EFSF, что отражается в долговом бремени Эстонии, таким образом, долговое бремя Эстонии может увеличиться и в том случае, если она сама не будет брать займов. По этой причине долг правительственного сектора Эстонии увеличился в 2013 году, по расчетам, на 103 миллиона евро.

54. Если исключить влияние EFSF, то долги центрального правительства и госказны сократились на 41 миллион евро. Долговое бремя местных самоуправлений выросло на 70 миллионов евро и достигло 636 миллионов евро. Долговое бремя правительственного сектора Эстонии по-прежнему остается самым маленьким в Европейском Союзе.

55. Министерство финансов видит, что расходы, которые превышают доходы госказны, покрываются, прежде всего, за счет резервов, по причине чего на уровне центрального правительства долговое бремя сокращается, т.е. долги погашаются (в большей мере, чем берется новых займов). Долги государства в целом растут, прежде всего, за счет увеличения заемного бремени местных самоуправлений и, расчетно, по причине обязательств, взятых на себя в связи с участием в EFSF.

56. К концу 2014 года долги правительственного сектора увеличатся по сравнению с концом 2013 года на 89 миллионов евро, при этом центральное правительство уменьшит свои обязательства (за искл. EFSF) на 138 миллионов евро, EFSF увеличит долг центрального правительства на 26 миллионов евро, а долг местных самоуправлений возрастет на 201 миллион евро (см. таблицу 5).

⁶ На основании методики ESA 95, поскольку в данной главе Госконтроль исходит из методики ESA 95. По уточненным данным Департамента статистики и на основании методики ESA 2010, долг составил около 1,9 млрд евро, т.е. 10,1% от ВВП.

Таблица 5. Долговое бремя правительственного сектора в период 2014–2018 (в миллионах евро)

	2014	2015	2016	2017	2018
Долг всего,	1 882	1 908	1 934	1 984	1 971
в т.ч. центральное правительство	1 217	1 205	1 194	1 161	1 105
в т.ч. влияние EFSF	486	492	498	505	512
в т.ч. центральное правительство без EFSF	731	713	696	656	593
в т.ч. самоуправления	665	703	740	823	866

Источник: Пояснительная записка по 2014 и 2015 годам к проекту госбюджета на 2015 год, летний прогноз 2014 Министерства финансов. В прогнозе не учтены корректировки, опубликованные Департаментом статистики 23.09.2014.

57. Из прогноза Министерства финансов следует, что центральное правительство планирует на период 2014–2018 выплатить больше долгов, чем вырастет сумма обязательств перед EFSF, т.е. долги центрального правительства в целом будут уменьшаться в течение всего прогнозируемого периода. В то же время, долговое бремя самоуправлений растет быстрее, что в целом приведет к увеличению долгов правительственного сектора.

Государственные резервы начнут расти в 2016 году

58. На конец 2013 года резервов у правительственного сектора было примерно столько же, сколько и долгов, т.е. 1,82 млрд евро. Резервы сократились в течение года на 20 миллионов евро, составив 9,9% от ВВП.

59. Резервы центрального правительства сократились в 2013 году на 89 миллионов евро и составили 875 миллионов евро. Резервы местных самоуправлений выросли на 10 миллионов евро и достигли 211 миллионов евро. Увеличились и резервы фондов социального страхования – с 676 миллионов до 735 миллионов евро.

60. Согласно прогнозу Министерства финансов, резервы к концу 2014 года сократятся до 1,7 млрд евро, а в течение 2015 года – до 1,6 млрд евро, а затем снова начнут расти (см. таблицу 6).

Таблица 6. Ликвидные финансовые активы правительственного сектора в период 2014–2018 (в миллионах евро)

	2014	2015	2016	2017	2018
Резервы всего, в т.ч.	1 701	1 571	1 622	1 762	1 991
центральное правительство	721	562	553	633	793
местные самоуправления	211	211	211	211	211
фонды социального страхования	770	799	858	919	987

Источник: Пояснительная записка по 2014 и 2015 годам к проекту госбюджета на 2015 год, летний прогноз 2014 Министерства финансов.

Сколько резервов будет у государства в 2018 году?

61. После того, как бюджет центрального правительства достигнет профицита, резервы начнут восстанавливаться. В отношении резервов самоуправлений Министерство финансов изменений не прогнозирует. Резервы фондов социального страхования, по оценке министерства, будут быстро расти в течение всего прогнозируемого периода. В 2018 году у правительственного сектора будет резервов почти на 2 миллиарда евро.

Эстония упорно движется к среднему показателю развития по Европейскому Союзу⁷

62. После восстановления независимости правительства Эстонии работали во имя цели сократить отставание от развитой Европы и повысить уровень благосостояния людей и государства до уровня богатых обществ Европы.

Стал ли житель Эстонии в 2013 году зажиточнее по сравнению со средним европейцем?

63. Чтобы оценить сближение уровня развития Эстонии со средним уровнем стран Европейского Союза, сравнивается ВВП на человека на основании стандарта покупательской способности (PPS)⁸, производительность рабочей силы и уровень цен конечного потребления хозяйств. Эти три показателя используются для оценки конвергенции и в экономических прогнозах Министерства финансов, а также в общегосударственной программе конкурентоспособности Эстонии «Эстония 2020».

64. По данным Евростата, в 2013 году ВВП на душу населения в Эстонии на основании стандарта покупательской способности составлял 72,8% от⁹ среднего показателя по Европейскому Союзу. Соответствующий показатель в Латвии был ниже – 67%, но в Литве немного выше, чем в Эстонии, – 74% (см. схему 5).

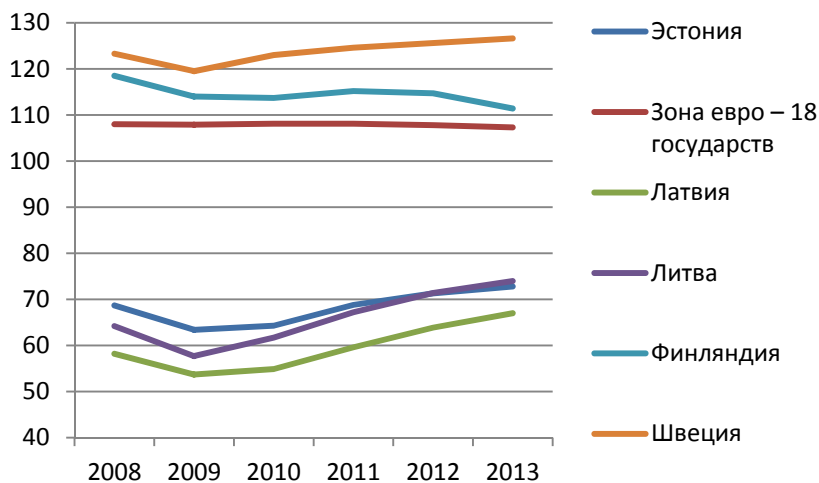
65. Хотя ВВП на душу населения в Латвии на основании покупательской способности уступает эстонскому показателю, за последние пять лет он рос вдвое быстрее, чем в Эстонии. По сравнению с концом 2008 года, соответствующий показатель в Эстонии увеличился к концу 2013 года на 4,1%, а в Латвии – на 8,8%. ВВП Литвы на душу населения на основании покупательской способности рос в тот же период еще быстрее – на 9,8%.

⁷ Не учтен переход на методику AESA 2010, поскольку Евростат еще не ввел изменения в свои данные.

⁸ Показатель «ВВП на душу населения на основании стандарта покупательской способности» обычно понимается как покупательская способность государства, но такой подход не является точным. По оценке Департамента статистики, оценка ВВП на основании покупательской способности позволяет сравнить величину внутреннего валового продукта государств, сопоставляя ценовые различия государств. Если согласиться с тем, что ВВП на душу населения показывает, сколько ценности создают члены общества, то этот показатель с определенными отклонениями характеризует ход развития и зажиточность государства и людей.

⁹ Госконтроль желал использовать самые свежие данные, но поскольку обновленные данные Греции Евростатом не опубликованы, то сравнение проведено по статистике ЕС 27.

Схема 5. ВВП на душу населения на основании покупательской способности (PPS) (ЕС 27 = 100%)



Источник: Евростат, по состоянию на 07.10.2014.

66. По состоянию на конец 2013 года уровень цен конечного потребления хозяйств Эстонии составил 79,7% от среднего по ЕС 27, в конце 2008 года этот показатель составлял 76,6% от среднего по ЕС (см. схему 6).

67. Уровень цен в Латвии по сравнению со средним по ЕС в тот же период снизился с 75% до 71,1%. Уровень цен конечного потребления хозяйств Литвы также за пять лет снизился по сравнению со средним по ЕС. В 2008 году он был 65,9%, а в 2013 – 64,5%.

68. Третий показатель, по которому оценивается приближение к среднему уровню развития по Европейскому Союзу, – это производительность рабочей силы на одного работника. Рост производительности труда являлся одной из главных целей экономической политики Эстонии в течение многих лет, однако в последние годы производительность труда по сравнению со средним показателем по ЕС существенно не увеличилась.

69. В 2013 году производительность рабочей силы в Эстонии составила 70% от средней по ЕС, что на 0,1% меньше, чем годом ранее. Производительность рабочей силы на работника в течение последних трех лет находилась в интервале 69-70% от средней по ЕС (см. схему 6).

**Выросла ли
производительность
рабочей силы?**

Схема 6. Уровень цен, ВВП на душу населения на основании покупательской способности и производительность труда в Эстонии – по сравнению со странами Европейского Союза (ЕС 27 = 100%).



Источник: Евростат, по состоянию на 25.09.2014.

Догоняют ли Латвия и Литва Европу по развитию быстрее, чем Эстония?

70. По сравнению с другими Балтийскими странами производительность в Эстонии выше, чем в Латвии, но уступает показателю Литвы. Производительность в Латвии составляет 66,9% от средней по ЕС, а в Литве этот показатель достигает 74,6%.

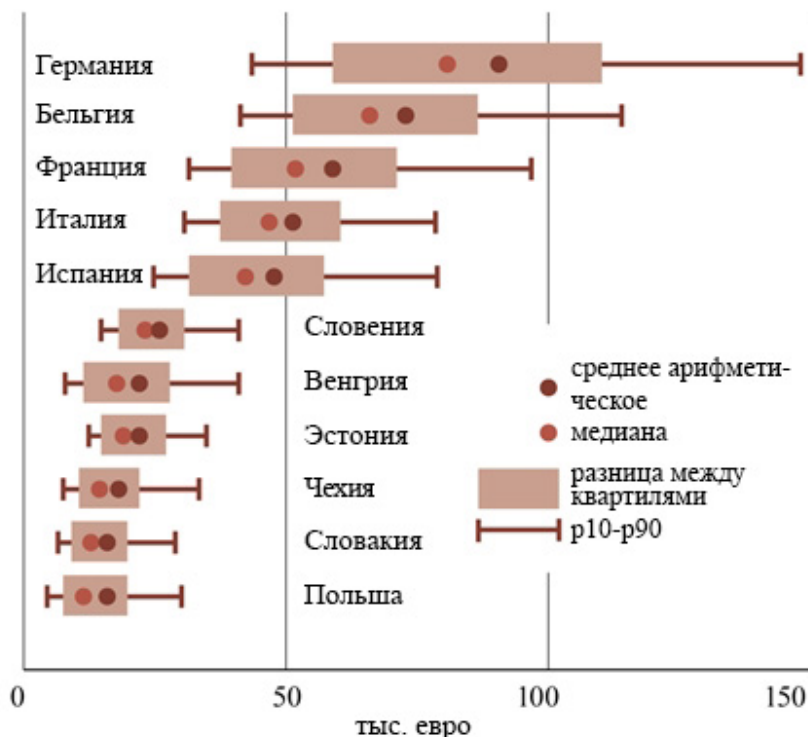
71. За последние пять лет производительность в Эстонии выросла по сравнению со средней по ЕС на 4,4% (конец 2013 г. по сравнению с концом 2008). Производительность Латвии за то же время выросла на 11,9%, а Литвы – на 12,7%.

72. За последние три года производительность рабочей силы в Эстонии практически не приблизилась к среднему уровню по ЕС. В 2013 году производительность была на 0,4% больше, чем в конце 2010 года. Производительность Латвии за то же время выросла по сравнению со средней по ЕС на 6,2%, а Литвы – на 6,5%.

73. Структуру экономики Эстонии по сравнению с другими государствами Европы характеризует схема 7. В Эстонии виды деятельности по производительности сгруппированы в основном в центре, что означает, что в экономике нет локомотивов с большой дополнительной ценностью, которые тянули бы за собой остальные отрасли, как нет и повышающих производительность сдвигов внутри отраслей.

74. Из схемы 7 следует, что производительность самых эффективных предприятий Эстонии, по сути, находится на уровне самых неэффективных предприятий Германии и Бельгии (предприятия, насчитывающие более 20 работников).

Схема 7. Распределение предприятий по шкале производительности*



* Сравнена производительность рабочей силы предприятий 11 государств на основании устойчивых цен 2005 года. Охвачены предприятия, насчитывающие более 20 работников. Государства выстроены по значению 75-го перцентиля производительности (правая сторона розовой зоны). Интервал p10–p90 означает распределение производительности рабочей силы от 10-го до 90-го перцентиля.

Источник: Банк Эстонии

75. Рост производительности рабочей силы является предпосылкой увеличения доходов людей и государства. Упрощенно говоря, производительность показывает, сколько ценности способен создать работник своей деятельностью. Чтобы платить работникам более высокую зарплату, деятельность работника должна быть более ценной, т.е. приносить работодателю больше прибыли.

76. В последние годы рост заработной платы значительно превышает рост производительности, что может быть только краткосрочным явлением. Более быстрый по сравнению с производительностью рост заработной платы в течение длительного периода времени приводит к трудностям для предприятий, к спаду экономики и росту безработицы, как это произошло в Эстонии в период мирового финансового кризиса 2008-2009 гг.

77. Если сравнить уровень развития Эстонии со средним по ЕС по таким показателям, как ВВП на душу населения на основании покупательской способности, производительность труда и уровень цен, то следует отметить, что, по крайней мере, по этим показателям Эстония в своем развитии в 2013 году существенно не приблизилась к среднему уровню по ЕС, а также что Латвия и Литва добились в этом более заметных успехов.

Происходит ли постоянное улучшение развития Эстонского государства?

Финансы Эстонского государства по сравнению с остальной Европой находятся в хорошем состоянии, но устойчивое развитие требует принятия решений

78. По сравнению с весной 2014 года, перспективы экономики Эстонии стали немного более скромными. Ухудшение перспектив роста Европейского Союза и главных торговых партнеров Эстонии влияет и на маленькую и открытую экономику Эстонии.

79. По сравнению с весной, Министерство финансов в опубликованном в сентябре прогнозе скорректировало в сторону уменьшения несколько важных макроэкономических показателей для 2014 и 2015 годов. Уменьшены прогнозы роста ВВП, роста экспорта, роста занятости и другие прогнозы.

80. Доверяя мнению экспертов Министерства финансов, можно все же смотреть в будущее достаточно оптимистично. Экономика Эстонии относительно прочна, и финансовое состояние, несмотря на некоторые негативные тенденции, все же, в общем, хорошее.

81. По трем основным показателям, которые используются для оценки состояния финансов европейского государства (соотношение доходов и расходов, государственный долг и резервы), Эстония явно отличается от находящейся в тисках долгового кризиса Европы.

82. С другой стороны, в отчаянной среде мировой экономики необходимо быстро реагировать на происходящие изменения, находить новые возможности и постоянно думать о том, как государство может помочь экономике в получении дохода, а также при помощи доступных/посильных рычагов смягчить препятствия в развитии предприятий.

83. Создание благоприятных условий для экономической деятельности является одной из обязанностей государства. Вторая обязанность – по возможности разумное использование поступающих государству доходов. Госконтроль видит в государстве многие связанные как с получением доходов, так и с их использованием долгосрочные проблемы, которые государство не сумело или не захотело решить или решение которых было удобнее отложить.

84. Обзор Госконтроля за 2013-2014 гг. посвящен шести важным, на наш взгляд, сферам, в которых решения необходимо принимать уже сейчас. В противном случае, в результате накопления проблем, находить решения будет все труднее.

Экономическое развитие – мы часто не знаем причин своих успехов и неудач

Конкурентоспособность экономики, согласно рейтингам, улучшилась, но экономический рост замедляется

85. Конкурентоспособность государства, т.е. способность получать доход, зависит от развития экономики. Рост экономики означает

также более высокие доходы людей, при росте экономики также расширяются возможности государства в части предложения общественных услуг.

86. В наиболее важных рейтингах конкурентоспособности позиция Эстонии в последние годы улучшилась. В рейтинге¹⁰ 2014 года Эстония находится на 30-м месте среди 60 государств (в 2013 году мы были на 36-м месте), в рейтинге Всемирного экономического форума¹¹ Эстония среди 144 государств занимает 29-е место (в период 2013-2014 мы занимали 32-е место среди 148 государств).

Темп роста экономики Эстонии замедляется

87. Экономика 28 стран Европейского Союза выросла в 2013 году в среднем на 0,1%. Внутренний валовой продукт Эстонии вырос на 2,2%, быстрее экономика росла в Латвии, Литве, на Мальте и в Румынии. Рост экономики Эстонии хоть и был в 2013 году одним из самых быстрых в ЕС, но все же стал самым медленным после спада экономики 2009 года (см. таблицу 7).

Таблица 7. Реальный рост ВВП в Эстонии и в других государствах Европейского Союза в период 2007–2013 (%)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Эстония	7,3	-4,1	-14,1	3,3	8,7	4,5	2,2
ЕС 28	3,2	0,4	-4,5	2,0	1,6	-0,4	0,1
Зона евро	3,0	0,4	-4,5	1,9	1,6	-0,7	-0,4
Латвия	10,0	-2,8	-17,7	-1,3	5,3	5,2	4,1
Литва	9,8	2,9	-14,8	1,6	6,0	3,7	3,3
Финляндия	5,3	0,3	-8,5	3,4	2,8	-1,0	-1,4
Швеция	3,3	-0,6	-5,0	6,6	2,9	0,9	1,6

Источник: Евростат, по состоянию на 17.09.2014.

88. На перспективы экономического роста Эстонии в существенной степени влияет рост экономики наших важнейших торговых партнеров. К сожалению, экономика этих торговых партнеров, т.е. соседних государств, также не росла быстрыми темпами. ВВП Финляндии последние два года находится в состоянии спада. Рост экономики Швеции по сравнению с 2012 годом хотя и ускорился, но не достиг темпов прежних лет. Из наиболее важных для Эстонии экспортных рынков значительно выросла лишь экономика Латвии, ее рост составил за последний год 4,1%.

В части макроэкономических показателей Латвия и Литва нас догнали.

89. Хотя Эстония и находится в рейтингах конкурентоспособности на несколько позиций выше наших ближайших соседей Латвии и Литвы, последние показатели роста экономики Эстонии выглядят более скромно (см. таблицу 7). В более продолжительном временном периоде Эстония отличается от ближайших соседей в позитивную сторону лишь в части показателей 2010-2011 гг.,

¹⁰ Рейтинг международной конкурентоспособности, составленный Международным институтом развития управления в Лозанне (IMD), см. <http://www.imd.org/wcc/>.

¹¹ World Economic Forum, см. <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>.

производительность рабочей силы и ВВП на душу населения в Эстонии приближалась к среднему уровню по ЕС медленнее, чем в Латвии и Литве (см. пп. 64-72). И все же пока рано делать выводы о том, являются ли эти изменения устойчивыми, хотя, в то же время, отставание служит важным сигналом с точки зрения реализации плана поддержания и развития конкурентоспособности Эстонии «Эстония 2020». Достижение целей программы повышения конкурентоспособности «Эстония 2020» предполагает, что макроэкономика Эстонии будет развиваться в опережающем темпе по сравнению с остальной Европой. Опережение своих ближайших конкурентов – Латвии и Литвы, мы также по умолчанию считали само собой разумеющимся.

90. Правительство во многих политических документах¹² перечисляло препятствующие развитию экономики Эстонии проблемы, например, неблагоприятная структура экономики, низкая инвестиционная и инновационная способность предприятий, а также скромное местное влияние научной и развивающей деятельности, малое количество предприятий-экспортеров и сосредоточение их деятельности на выполнении более дешевых функций в международной ценностной цепочке. Часть этих проблем значится в таких документах уже долгое время. Проблема же Эстонии, в числе прочего, состоит в том, что мы не знаем, как справиться с препятствиями в развитии, которые стоят за скромными показателями. Мы не знаем, смягчат ли выбранные решения эти проблемы, и если да, то каким образом. Такое знание необходимо, прежде всего, для формирования экономической политики, а также для прогнозирования доходов в бюджет в долгосрочной перспективе.

Достижение экономических целей программы конкурентоспособности «Эстония 2020» продвигается с должным упорством.

91. Целенаправленное развитие предполагает как наличие перспективных планов, так и детальные знания о функционировании своей экономики. Самый важный и охватывающий деятельность всего правительства план экономического развития содержится в программе «Эстония 2020». В этом, составленном в 2011 году, плане на десять лет поставлены цели, к достижению которых должны стремиться все последующие правительства, а также обозначены важные вызовы экономики Эстонии, с которыми следует считаться. Это часть программы повышения конкурентоспособности Европейского Союза «Европа 2020».

92. Согласно первичной проверке Госконтроля, реализация программы конкурентоспособности «Эстония 2020» продвигается средними темпами. Достижение 11 целей из 17 находится на запланированном или более высоком уровне (см. табл. 8, строки на белом фоне), в части 6 целей зафиксировано требующее внимания

¹² Например, одобренное решением Правительства Республики от 25.02.2014 партнерское соглашение об использовании средств Европейских структурных и инвестиционных фондов на период 2014–2020, обновленная программа Правительства Республики по повышению конкурентоспособности «Эстония 2020» от 08.05.2014.

отставание (см. табл. 8, строки на красном фоне). Это означает, что мы испытываем проблемы с достижением более трети поставленных целей. Положение с целями, непосредственно касающимися экономического развития, еще более критическое (см. таблицу 8, строки 2, 11, 12 и 13): достижение 3 целей из 4 идет с отставанием.

Таблица 8. Цели программы конкурентоспособности Эстонии «Эстония 2020» и результаты по состоянию на сентябрь 2014 г. (на основании ESA 95)*

	Цель Показатель	Начальный уровень	Последнее положение	Цель 2015	Цель 2020
1.	Увеличить трудовую занятость в возрастной группе 25 лет – 64 года <i>Ставка трудовой занятости в возрастной группе 25-64</i>	66,4%	73,3%	72%	76%
2.	Повысить производительность на одного занятого работника по сравнению со средним показателем по ЕС <i>Ставка производительности на одного занятого работника по сравнению со средним показателем по ЕС</i>	65,8%	70%	73%	80%
3.	Сократить долю молодых людей (18-24), которые не продолжают учебу или имеют образовательный уровень основная школа или ниже. <i>Доля молодых людей в возрасте 18-24 года, которые не продолжают учебу или имеют образовательный уровень основная школа или ниже</i>	11,7%	9,7%	11%	9,5%
4.	Увеличить долю людей в возрасте 30-34 года с образованием третьего уровня. <i>Доля людей в возрасте 30-34 года с образованием третьего уровня</i>	39,7%	43,7%	40%	40%
5.	Сократить уровень относительной бедности после социальной помощи. <i>Уровень относительной бедности после социальной помощи.</i>	17,5%	18,6%	16,5%	15%
6.	Увеличить долю участия взрослых (25-64) в обучении в течение всей жизни. <i>Доля участия взрослых в обучении в течение всей жизни в возрастной группе 25 лет – 64 года</i>	10,9%	12,6%	15%	20%
7.	Сократить долю взрослых (25-64) без специального и профессионального образования. <i>Доля взрослых без специального и профессионального образования в возрастной группе 25 лет – 64 года</i>	32%	30,3%	32%	30%
8.	Сократить уровень долгосрочной безработицы. <i>Уровень продолжительной безработицы</i>	7,7%	3,8%	4%	2,5%
9.	Сократить уровень безработицы среди молодежи (15-24). <i>Уровень безработицы молодежи в возрастной группе 15 лет – 24 года</i>	32,9%	18,7%	15%	10%
10.	Увеличить долю участия в рабочей силе (15-64). <i>Доля участия в рабочей силе в возрастной группе 15 лет – 64 года</i>	73,4%	75,1%	74%	75%
11.	Увеличить уровень инвестиций в научную и развивающую деятельность. <i>Расходы на инвестиции в научную и развивающую деятельность (% от ВВП)</i>	1,42%	2,18%	2%	3%
12.	Увеличить долю экспорта Эстонии в мировой торговле. <i>Доля экспорта Эстонии в мировой торговле</i>	0,085%	0,096%	0,1%	0,11%

13.	Рост расходов на рабочую силу не превышает темпа роста производительности. <i>Изменение реального показателя расходов на единицу рабочей силы</i>	-3,7%	1,7%	0%	0%
14.	Предельная ставка выброса парниковых газов** по сравнению с 2005 годом не может увеличиться к 2020 году более чем на 11%. <i>Количество выброса парниковых газов</i>	5,647 млн тонн	5,644 млн тонн	6,156 млн тонн	6,269 млн тонн
15.	Увеличить долю возобновляемой энергии до 25% от конечного потребления энергии. <i>Доля возобновляемой энергии в конечном потреблении</i>	19,5%	25,8%	23,6%	25%
16.	Сохранить конечное потребление энергии на уровне 2010 года. <i>Уровень конечного потребления энергии</i>	2818 кВт/ч	2764 кВт/ч	2986 кВт/ч	2818 кВт/ч
17.	Поддерживать структурно сбалансированный профицит бюджета правительственного сектора. <i>Структурно сбалансированная бюджетная позиция (% от ВВП)</i>	0,1%	0,3%	0,2%	–

* Выделенные строки с текстом совпадают с показателями программы конкурентоспособности Европейского Союза «Европа 2020».

** Цель применяется к секторам вне системы торговли квотами на выброс в ЕС

Источник: Госконтроль, Евростат

93. Цели и планы в программе конкурентоспособности «Эстония 2020» намеренно поставлены с большими амбициями. По сравнению с другими государствами Европейского Союза можно сказать, что Эстония с точки зрения достижения целей находится среди стран ЕС в середине. Например, в части расходов на научную и развивающую деятельность Эстония находится среди первых, а в части относительной бедности, опять же, на предпоследнем месте.¹³

94. Активные меры развития экономики, которые призваны помочь и достижению целей «Эстония 2020», по-прежнему зависят от пособий ЕС. При помощи этих денег финансируются программы поддержки предпринимательства. Начался новый бюджетный период ЕС, в течение которого до 2020 года количество денег, выделяемых предприятиям в качестве пособий, сократится примерно с 330 миллионов до 90,1 млн евро. Не смотря на то, что пособия на предпринимательство значительно сократятся, количество выделенных на поддержку предпринимательства денег все же остается существенным. Их результативное использование предполагает принятие очень умных решений.

95. Поэтому, с точки зрения деятельности государства, важное значение имеет вопрос, знает ли правительство, что и почему удастся в процессе развития нашей экономики, а что нет. При разъяснении результатов реализации программы конкурентоспособности «Эстония 2020» также надо понимать, почему возникло отставание, а также то, что стало причиной успешного развития. Только основательные знания о том, как и почему работают те или иные меры, помогут правительству спланировать нужные действия и проводить влиятельную политику.

¹³ Андрус Оопкауп. Стратегия Европейского Союза «Европа 2020» и Эстония. – Доклад на презентации «Годовой книги Эстонской статистики 2014», 25 июля 2014 г.

Разумное и быстрое реагирование требует лучших знаний

96. Правительство управляло развитием экономики Эстонии, в основном, через цели, связанные с макроэкономическими показателями. На оперативном уровне управления меры по поддержке экономики рассматривались узко и только на основании выходов – сумм выплаченных пособий, количество проведенных курсов или посетителей выставок. Развитие же макроэкономики не зависит только от поддержки государства, поэтому, чтобы связать выходы и макроэкономические показатели, надо очень хорошо знать объем влияния деятельности государства.

97. Министерство экономики и коммуникаций (МКМ) в сотрудничестве с проводящими политику в жизнь лицами и внешними партнерами в последние годы приложило серьезные усилия по оценке влияния мер поддержки, и эту работу, по мнению Госконтроля, необходимо продолжать. Одни только отчеты о результатах и описание деятельности получивших пособие предприятий не позволяют понять связи между поведением предприятий и макроэкономическими изменениями.

98. Проводившийся до сих пор мониторинг деятельности предприятий указал на проблемы, которыми надо заниматься, но в отношении действенности мер он, скорее, позволяет ставить гипотезы и вопросы для дальнейшего анализа, с чем министерство само не справится. Такими вопросами можно было бы заниматься более глубоко, например, в ходе реализации межвузовской программы мониторинга научной и инновационной политики TIPS. Учитывая новый бюджетный период ЕС, в рамках TIPS проведены исследования для разумной специализации, которую проводит Фонд развития Эстонии. Чтобы формировать политику на базе научных знаний нужно, чтобы в организации мониторинга предприятий и экономики существовали более ясные договоренности.

99. Госконтроль в своем аудите «Влияние мер по поддержке инновации на конкурентоспособность предприятия» и в обзоре «Деятельность государства по продвижению экспорта» рассмотрел, как правительство планирует влиять через свою деятельность на макроэкономические показатели. Также было рассмотрено, выяснится ли в итоге, и каким образом, почему некоторые правительственные меры действуют, а некоторые нет.

100. В аудите инновационной политики Госконтроль пришел к выводу, что влияние мер по поддержке инновации достоверно не определено, в лучшем случае это влияние незначительное и случайное. Аудиторская проверка охватывала 1771 предприятие, которые получили поддержку и которым по состоянию на апрель 2013 года было выплачено пособий в сумме 166 миллионов евро.

101. Госконтроль выяснил, что влияние пособий и его измерение понимается по-разному, и неизвестно, какой макроэкономический эффект достигнут и почему. В отчетности о мерах в основном используются, в основном, измерители на выходе и описываются изменения экономических показателей. На базе позитивных изменений делается заключение о том, что деньги даны хорошим

Влияние продвижения инновации достоверно не определено

предприятиям, меры действуют и означают хоть какой-то вклад в дело достижения больших целей. Первые попытки оценить влияние пособий показывают, что в некоторых случаях как раз именно пособия помогают предприятиям добиться лучших экономических показателей.

102. В то же время, макроэкономические цели все же не достигнуты (см. таблицу 9) и системной информации о том, какие меры и почему действуют именно на уровне предприятия, по-прежнему немного. Например, правительству надо бы более точно узнать, как стимулировать сотрудничество предприятий, государства и вузов во имя развития экономики.

103. Имея в виду формирование политики, можно сказать, что недостатки есть именно в общем мониторинге не получивших предпринимательское пособие предприятий и экономической деятельности. Не получивших пособия предприятий в разы больше тех, которые пособие получили.

104. Как МКМ, так и Фонд содействия развитию предпринимательства (EAS) согласны с тем, что детальная информация об экономической деятельности предприятий нужна и что о ее сборе необходимо договориться, но, в то же время, для этого не было денег и явного спроса. Из интервью в учреждениях, проводящих политику в сфере предпринимательства и инновации, – EAS и KredEx – выяснилось, что очень трудно или даже невозможно связать вклад своей конкретной деятельности, например, с целями программы конкурентоспособности «Эстония 2020» по увеличению доли товарооборота Эстонии в мировой экономике или довести производительность работника к 2020 году до уровня 80% от среднего по ЕС. Также неизвестно, можно ли вообще выявить такую причинную связь.

Проблемы развития экспорта уже годы одни и те же

105. То, что знаний о влиянии деятельности государства не хватает, выяснилось и в результате наблюдения за развитием экспорта. По оценке как Госконтроля, так и МКМ, экспорт с предприятий, получивших пособие и не получивших пособие, рос примерно одинаково. Почему выделенные на продвижение экспорта деньги не оказали влияния, правительство точно не знает.

106. Обзор Госконтроля «Деятельность государства по продвижению экспорта» показал, что увеличению глобализации и экспортной способности предприятий правительство начало уделять значительно больше внимания только в 2007 году, когда начался прошлый финансовый период ЕС. Для достижения поставленных в данной сфере целей изначально было запланировано денежных средств ЕС 71,5 млн евро, позднее же финансирование увеличили до 82,5 млн евро. Суммы составили около пятой части всего бюджета политики в сфере предпринимательства.¹⁴ В продвижение экспорта непосредственно или косвенно было вложено благодаря многим другим мерам в сфере предпринимательства, а также за счет бюджета Министерства иностранных дел, но в целом правительство не

¹⁴ Более косвенно в повышение экспортной способности предприятий Эстонии вклад вносится практически за счет всех пособий в сфере предпринимательства.

подсчитало, сколько денег было затрачено на продвижение экспорта.

107. Связанные с экспортом из Эстонии основные проблемы не меняются уже в течение почти 15 лет. В политических документах по-прежнему показывается в качестве вызовов в данной сфере малая дополнительная ценность экспорта, небольшое количество целевых рынков (см. таблицу 9) и экспортирующих предприятий (см. таблицу 10), а также сосредоточение большой доли экспорта в руках небольшого количества предприятий. В период 2007–2013 правительство постаралось смягчить эти проблемы, и хотя в части некоторых проблем ситуация значительно изменилась, одних только мер по поддержке экспорта не всегда было достаточно для этого или смягчению этих проблем не уделялось достаточно усиленного внимания. Ведущей идеей политики правительства в сфере экспорта было увеличение объемов экспорта. Сейчас необходимо пересмотреть и понять, остались ли эти проблемы актуальными и почему.

Одни только экспортные пособия не способствуют росту производительности

108. Дополнительная ценность экспортирующих предприятий Эстонии в период 2007–2013 выросла, хотя анализ влияния, который проводило в 2014 году МКМ, показал, что как объем экспорта предприятия, так и дополнительная ценность, росли одинаково на предприятиях, получивших пособия на развитие предпринимательства (включая и экспортные пособия), и на предприятиях, которые пособия не получили. Это означает, что пособия не дали необходимого и ожидаемого ускорения развития предприятий.

Основные экспортные рынки – это соседние государства, пробиться дальше по-прежнему сложно

109. Таблица 9 показывает, что в период 2007–2013 доля экспорта в соседние страны выросла почти до 55% от общего экспортного оборота Эстонии. Десятка важнейших экспортных рынков в части стран существенно не изменилась. Сосредоточение экспорта на рынках ближайших соседей является в международной торговле естественным явлением, но с точки зрения распределения экономических и политических рисков более разнообразный выбор целевых рынков все же важен. Поэтому важно также знать, как и куда эстонская продукция экспортируется далее с рынков соседних стран, но подробных исследований в этом направлении не проводилось.

110. Доля азиатских рынков, о которых много говорилось, в экспорте Эстонии по-прежнему очень мала, хотя мы многие годы хотели получить больше выгоды от роста так называемых развивающихся рынков. Правительство при помощи мер поддержки старалось помогать предприятиям, стремящимся на более далекие рынки, но деньги, в основном, все же тратились на поддержку экспорта на ближайшие рынки. Планы, для связывания внешней политики с поддержкой предпринимательства начали составлялись уже несколько лет назад. Но важные решения все же были приняты только недавно, и пока еще нет полной уверенности в том, что координационный механизм начнет действовать.

Таблица 9. Десять важнейших стран, в которые Эстония экспортирует свои товары, доля экспорта в целевую страну в общем экспорте в 2007 году, 2009 году и 2013 году.

2007		2009		2013	
Государство	Доля (%)	Государство	Доля (%)	Государство	Доля (%)
Финляндия	17,7	Финляндия	18,5	Швеция	16,8
Швеция	13,3	Швеция	12,6	Финляндия	16,1
Латвия	11,5	Латвия	9,5	Россия	11,4
Россия	8,8	Россия	9,3	Латвия	10,4
Непосредственно соседние страны всего	51,3	Непосредственно соседние страны всего	49,9	Непосредственно соседние страны всего	54,7
Литва	5,9	Германия	6,1	Литва	5,8
Германия	5,2	Литва	4,8	Германия	4,6
Соединенные Штаты Америки	4,2	Соединенные Штаты Америки	4,2	Норвегия	3,7
Того*	3,4	Дания	3,5	Соединенные Штаты Америки	2,9
Норвегия	3,4	Норвегия	3,2	Великобритания	2,4
Великобритания	2,8	Нигерия*	2,9	Дания	2,3
Всего	76,2	Всего	74,5	Всего	76,4

* Государства вошли в рейтинг благодаря разовым крупномасштабным сделкам.

Источник: Департамент статистики

111. В настоящий момент, согласно программе конкурентоспособности «Эстония 2020», целью является увеличение доли экспорта из Эстонии в мировой торговле (в общем мировом экспорте) до 0,11%. В ситуации, когда правительство не прилагает особых усилий по направлению экспортеров в Азию, которая, благодаря быстрому росту экономики и большому рынку, уже сейчас оказывает сильное влияние на развитие мировой торговли, что будет происходить и в будущем, увеличение экспорта Эстонии в общем мировом экспорте является еще более сложной задачей. Открытие посольств Эстонии в Индии и Бразилии, несомненно, заслуживает в этом плане позитивного упоминания.

Количество предприятий-экспортеров, по оценке правительства, увеличилось недостаточно

112. Количество предприятий, экспортирующих товары из Эстонии, в течение нескольких лет значительно увеличилось, как и доля экспортирующих товары предприятий с учетом всех экономически активных предприятий (см. таблицу 10). Учитывая, что есть и такие предприятия, которые не продают товары непосредственно в зарубежные страны, а лишь занимаются экспортом услуг, по оценке Департамента статистики, доля предприятий-экспортеров в 2007, 2009 и 2012 гг. может достигать даже 22, 23 и 28%. ОЭСР отмечает, что обычно доля предприятий-экспортеров в экономике составляет 10% или даже меньше.¹⁵

¹⁵ Entrepreneurship at a Glance, 2013, см. http://www.oecd-ilibrary.org/sites/entrepreneur_aag-2013-en/02/05/index.html;jsessionid=tc5ydyxec26j.x-oecd-live-02?contentType=&itemId=%2Fcontent%2Fchapter%2Fentrepreneur_aag-2013-11-en&mimeType=text%2Fhtml&containerItemId=%2Fcontent%2Fserial%2F22266941&accessItemIds=%2Fcontent%2Fbook%2Fentrepreneur_aag-2013-en.

113. МКМ оценило долю предприятий-экспортеров на основании данных Налогово-Таможенного департамента и указало в документах, что увеличение количества предприятий-экспортеров по-прежнему необходимо. Сложности этой теме добавляет то обстоятельство, что в оценке одного из основных показателей развития экспорта – доли предприятий-экспортеров – отсутствует единое понимание. Нет общей договоренности о том, какие предприятия следует считать экспортерами, а также точно не известно, действительно ли предприятий-экспортеров все еще мало, или развитию экспорта препятствует что-то другое.

Таблица 10. Количество и доля экспортирующих товары предприятий в период 2007–2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Предприятия-экспортеры	8 597	9 048	9 841	10 629	11 987	13 177	14 364
Номинальный рост количества предприятий-экспортеров	—*	5%	9%	8%	13%	10%	9%
Все экономически активные предприятия	56139	58895	59677	61863	65032	69733	—*
Доля предприятий-экспортеров	15%	15%	16%	17%	18%	19%	—*

* Данные не были доступны во время составления настоящего обзора

Источник: Департамент статистики

Экспорт из Эстонии сосредоточен в руках немногих предприятий

114. Экспорт из Эстонии сосредоточен в руках немногих предприятий: более половины объема экспорта дает деятельность 250 предприятий. В течение лет такая концентрированность все же немного уменьшилась (см. таблицу 11), но отчеты о продвижении экспорта не показывают, как повлияла на это деятельность государства, если повлияла вообще. С одной стороны, хорошо, что у нас есть больше успешных экспортеров, но, с другой стороны, важно, чтобы эти успешные экспортеры могли оказывать положительное влияние на деятельность других работающих в Эстонии предприятий и способствовать развитию экономики в более широком плане. О таких связях известно мало.

Таблица 11. Сосредоточение объема экспорта в руках 250 больше всего экспортирующих предприятий (доля экспорта групп предприятий в % от общего объема экспорта) в 2007, 2009 и 2012 гг.¹⁶

	2007	2009	2012
Первые 50 предприятий	37	34	33
Первые 100 предприятий	47	43	42
Первые 150 предприятий	53	49	48
Первые 200 предприятий	57	53	52
Первые 250 предприятий	60	56	56

Источник: Департамент статистики, расчеты Госконтроля

¹⁶ При характеристике 250-ти наиболее крупных предприятий-экспортеров, в отличие от приведенных выше данных, отражены результаты 3 лет: 2007 (положение до кризиса), 2009 (год самого глубокого кризиса) и, наконец, информация за 2012 год, поскольку все данные по 2013 году на момент составления обзора еще не были доступны.

115. В ходе составления обзора экспорта Госконтроль в сотрудничестве с Департаментом статистики рассмотрел более подробно экономические показатели 250 крупнейших экспортеров Эстонии. В результате анализа выяснилось, что, несмотря на одинаково большие объемы экспорта, эти предприятия вносят очень разный вклад в создание важной с точки зрения экономики дополнительной ценности.

116. Если посмотреть на экспортеров с наибольшим объемом экспорта в 2007, 2009 и 2012 гг., то выясняется, что их объем экспорта в целом в 2012 году (37%) значительно больше, чем был в 2007 году, также выросла и дополнительная ценность (24%). Самый большой объем экспорта был достигнут в 2012 году с численностью работников примерно на 6000 меньше, чем в 2007 году. Большая часть наиболее крупных экспортеров – это принадлежащие зарубежному капиталу входящие в концерны предприятия (из 250 лучших экспортеров 2012 года немногим более половины), чей вклад в экспорт с годами постоянно увеличивался.

117. Анализируя поведение экспортеров, например, по принадлежности капитала, можно установить, что хотя базирующиеся на зарубежном капитале экспортеры создают в целом наибольшую часть дополнительной ценности, рост дополнительной ценности предприятий, основанных на эстонском капитале, в период 2007–2012 был больше (см. таблицу 12). Если посмотреть на один из наиболее важных с точки зрения вклада предприятий в экономику компонентов дополнительной ценности – расходы на рабочую силу, и на его соотношение с экспортом, то у большинства предприятий с эстонским капиталом это соотношение осталось прежним, а на большинстве предприятий с иностранным капиталом уменьшилось.

118. С одной стороны, это характеризует повышенную производительность предприятий с внешним капиталом (большой объем экспорта достигается меньшими расходами на рабочую силу), но, с другой стороны, отражает и то, что вклад экспорта этих предприятий в развитие экономики Эстонии относительно уменьшился. Частично такое развитие ситуации можно объяснить тем обстоятельством, что по сравнению с 2007 годом среди экспортеров 2012 года немного больше предприятий, которые занимаются посредничеством в сделках с товарами, произведенными совсем в других странах. В то же время важно отметить, что структура видов деятельности крупнейших экспортеров в целом изменилась незначительно, и около половины предприятий многие годы все те же.

Таблица 12. Дополнительная ценность первых 250 экспортеров (в миллионах евро) и доля расходов на рабочую силу в экспорте (%) по принадлежности капитала

Показатель	2007	2009	2012	Изменение 2012/2007
Дополнительная ценность предприятий с большинством эстонского капитала (€)	523	521	747	+43%
Дополнительная ценность предприятий с большинством внешнего капитала (€)	1 001	821	1 146	+15%
Соотношение расходов на рабочую силу и экспорта предприятий с большинством эстонского капитала	7%	9%	7%	0%
Соотношение расходов на рабочую силу и экспорта предприятий с большинством внешнего капитала	12%	13%	9%	-3%

Источник: Департамент статистики

119. На основании принадлежности капитала экономические показатели крупнейших экспортеров в 2007, 2009 и 2012 гг. различаются и еще по некоторым аспектам (напр., изменение числа рабочих мест, основные целевые рынки), различия в расходах на рабочую силу также видны, например, при отдельном рассмотрении 250 крупнейших промышленных экспортеров по видам деятельности. Что касается экспортеров с большинством внешнего капитала, то изменение других компонентов созданной ими дополнительной ценности (напр., прибыль), их связь с другими местными предприятиями, а также с научными и развивающими учреждениями, следовало бы изучить более подробно, и для этого одного только анализа статистики на базе отчетов за хозяйственный год недостаточно. Для формирования политики необходимо знать больше об участии экспортеров в международных ценностных цепочках на уровне отдельных предприятий, но таких исследований проводится недостаточно по причине нехватки у МКМ денежных средств.

120. Общие различия между предприятиями-экспортерами указывают на то, что им требуется разная поддержка государства. Например, предприятие, входящее в концерн на базе внешнего капитала, вероятно, не испытывает проблем с продажей продукции головному предприятию, которое находится за пределами страны. Проблемой, скорее, является необходимая рабочая сила и уровень заработной платы. Основанные же на эстонском капитале предприятия нуждаются в помощи именно, так сказать, в открывании дверей, чтобы попасть на новые рынки. Также необходимость в мерах по поддержке экспорта может различаться в зависимости от вида деятельности предприятия. В соответствии с этим государство как раз и предлагает для поддержки разнообразные меры. Направленные на поддержку экспорта предпринимательские пособия, в отношении которых предполагался рост как объема экспорта, так и дополнительной ценности, выделялись в период 2007–2013 всем одинаково, что могло, так сказать, ослабить влияние мер.

121. Различный вклад предприятий-экспортеров в развитие экономики, а также выявленное в ходе промежуточной оценки предпринимательских пособий за 2014 год слабое влияние указывают на то, что экспортеров следует поддерживать намного

индивидуальнее, чем прежде. То же самое планирует делать и в течение нового финансового периода ЕС: предпринимательские пособия будут выделяться в дальнейшем из мер по поддержке комплексного плана развития, и этому будет предшествовать подробный анализ, а при поддержке экспорта со стороны государства будет предлагаться больше информационных и контактных услуг, а также финансовых инструментов. Понимание специфики и разных потребностей предприятий-экспортеров предполагает обязательный глубокий анализ деятельности предприятий, чего было недостаточно при разработке системы пособий на период 2007–2013. Организация выделения пособий, а также мониторинг деятельности предприятий в целом по-прежнему нуждаются в более ясных соглашениях и с учетом нового финансового периода ЕС.

Результаты внедрения программы развития эстонского экспорта „Made in Estonia“ в общем не оценены

122. Для продвижения экспорта и привлечения в страну внешних инвестиций составлено уже три масштабных программы действий, последняя из которых „Made in Estonia 3.0“ была одобрена в марте 2014 года министром экономики и коммуникаций. В отношении успешности внедрения прежних версий этой программы правительство подробных отчетов не оформляло. Более общая информация о проведении действий по глобализации хотя и включена в состав отчетов о реализации политики в сфере предпринимательства, но эти отчеты не охватывают все действия программы „Made in Estonia“ в целом. Это означает, что при продвижении экспорта отсутствует глубокое знание как причин успешности или неуспешности мер по поддержке, так и эффективности системы по координации продвижения экспорта.

123. Для измерения экономического развития на уровне макроэкономики правительство составило программу «Эстония 2020», за выполнением которой следят как Департамент статистики, так и Госканцелярия. Изменения и тенденции в части этих общих показателей часто трактуются непосредственно как результаты деятельности правительства.

Экономические исследования оставляют важные вопросы без ответов

124. Противоречивость основанной на научных знаниях политики в сфере предпринимательства заключается в том, что для формирования направлений развития предпринимательства и роли государства проведены различные исследования разного типа и составлены десятки отчетов. МКМ подтверждает, что у них установлены контакты с предприятиями или с представляющими их организациями, и о предприятиях известно все, что необходимо для проведения успешной политики в сфере предпринимательства. Все документы в данной сфере составлены также в соответствии с требованиями ЕС и внутригосударственными нормами, цели и критерии формально определены. В то же время, признается, что именно недостаточность анализа макроэкономических данных не позволяет до конца понять связи между поведением предприятий, пособиями и макроэкономическим развитием. Информация вроде как и есть, но, в то же самое время - нет, и причины успехов и неудач остаются невыясненными.

125. Госконтроль видит стремление чиновников МКМ и EAS заполнить пробелы информации, но нет на уровне политических

решений формирующегося спроса на подробную информацию, которая открыла бы существенные связи действия политики в сфере предпринимательства. Поскольку от успешности деятельности предприятий напрямую зависят доходы государства, то, по оценке Госконтроля, отсутствие таких знаний представляет собой системный риск в части проведения государственной политики в сфере предпринимательства. Это мешает как использованию пособий, так и разумному направлению экономического развития. Последнее же крайне необходимо, учитывая амбиционные макроэкономические цели правительства и труднопрогнозируемые и переменчивые экономические обстоятельства ближайшего будущего.

126. Чтобы деятельность правительства оказывала наибольшее влияние на развитие экономики Эстонии, по оценке Госконтроля, необходимо сделать следующее:

- расширить дискуссию на тему экономического развития, включая пересмотр и модернизацию программы конкурентоспособности «Эстония 2020»;
- правительству регулярно отчитываться перед Рийгигогу о достижении целей программы «Эстония 2020», причем отчетность должна показывать как влияние действий на уровне предприятий, так и эффективность работы различных координационных систем;
- правительству укрепить аналитическую способность по использованию процессов экономического развития на уровне предприятий. Это позволит правительству, учитывая макроэкономические цели, понять причины успехов и неудач в части прежних мер, а также сформировать лучшие меры на будущее.

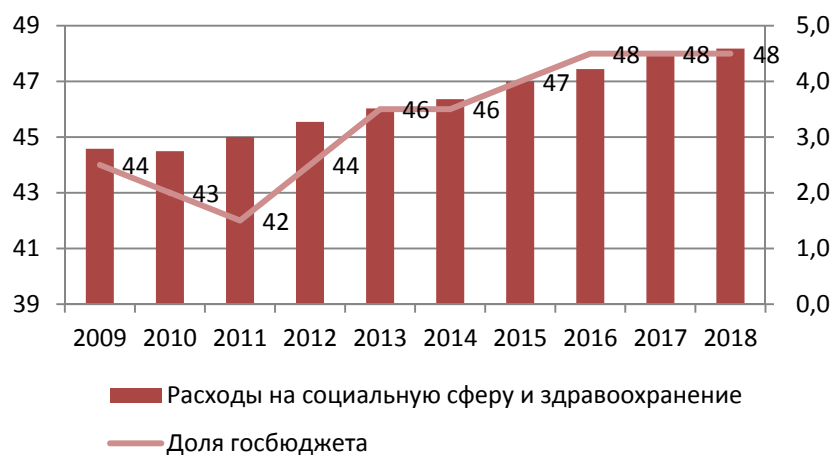
Системы социального страхования – для обеспечения устойчивости необходимо принимать решения

127. Государственные расходы в социальной сфере и в сфере здравоохранения составили в Эстонии в 2013 году 17,7% от ВВП и оказались ниже среднего показателя (21,9%) по странам, входящим в Организацию Экономического сотрудничества и Развития (ОЭСР). Меньше Эстонии расходовали лишь Израиль и Исландия.

128. В то же время, расходы Эстонии в социальной сфере и в сфере здравоохранения в основном росли (см. схему 8) и составили в 2014 году уже 46% госбюджета. Как расходы, так и доля в госбюджете увеличатся в ближайшие годы еще больше, и при продолжении нынешнего развития их рост остановить все труднее. Во время кризиса это в какой-то степени удалось (напр., в период 2009-2011 были сокращены расходы по временной нетрудоспособности и возмещениям по страхованию безработицы, а также другие расходы, чтобы сбалансировать влияние значительного уменьшения поступления социального и прочих

налогов), но это были, скорее, временные решения. Поэтому государство должно быть готово к реформам, которые сделают финансирование социальной системы более устойчивым.

Схема 8. Расходы на социальную сферу и сферу здравоохранения (в миллиардах евро) и их доля (в процентах) в госбюджете в период 2009–2014 и прогноз на период 2015–2018



Источник: государственная бюджетная стратегия на период 2015–2018

Читать подробнее

Аудиторский отчет Госконтроля за 2014 год «Устойчивость государственной пенсионной системы».

Рост расходов на пенсионное страхование создает все больше напряжения с финансированием других сфер

129. В 2014 году дефицит государственного пенсионного страхования составил 380 миллионов евро.¹⁷ По сравнению с 2013 годом дефицит увеличился на 20%. Дефицит не влечет за собой невыплат пенсий, но для их выплат необходимо, помимо поступления социального налога, найти в госбюджете дополнительные денежные средства за счет других сфер.

130. В обзоре прошлого года об использовании и сохранности госимущества Госконтроль обратил внимание на то, что поступления социального налога не хватает на финансирование пенсионных расходов и следующие 50 лет без изменений сократить дефицит в сфере пенсионного страхования не удастся. Причиной дефицита, помимо изменения демографической ситуации, является также нынешняя организация пенсионной системы, при которой в результате разных пенсионных схем можно рано выйти на пенсию и получать пенсию в течение длительного периода. Такие государственные специальные схемы нельзя считать и далее обоснованными в ситуации, когда возраст выхода на пенсию по старости постоянно растет, а в системе накопительной пенсии люди накапливают себе пенсию сами.

131. Государство решило, что пенсионный возраст следует повысить и с 2026 года общий пенсионный возраст составит 65 лет. В то же время, повышение пенсионного возраста не обеспечит финансовой устойчивости пенсионного страхования и в дальнейшем, поэтому государство нуждается в долгосрочном

¹⁷ Государственная бюджетная стратегия на период 2015–2018.

плане обеспечения устойчивости пенсионной системы в условиях уменьшения численности работоспособного населения, роста численности пенсионеров и прогнозируемого увеличения продолжительности жизни. В отмене специальных пенсионных схем сделаны отдельные шаги, оказывающие маргинальное финансовое воздействие (напр., отменены должностные пенсии судей, канцлера права и государственного контролера), но основательная реформа не проведена.

132. Чтобы обеспечить устойчивость пенсионной системы, государство должно принять решение о применении необходимых мер как можно быстрее. По оценке Госконтроля, следует

- как можно быстрее найти и ввести с 2026 года, когда закончится установленный рост пенсионного возраста, наиболее подходящий с точки зрения демографической ситуации и экономического положения Эстонии, а также учитывающий особенности пенсионной системы **автоматический механизм приспособления;**
- отменить специальные пенсионные схемы, позволяющие выходить на пенсию до наступления общего пенсионного возраста; заменить при необходимости ранний выход на пенсию эффективными средствами индивидуальной социальной защиты или компенсировать увеличенной зарплатой, а также предложить в заключительной фазе карьеры параллельно с работой возможность участвовать в государственном дополнительном обучении или переобучении;
- довести до конца реформу трудоспособности. При этом нельзя забывать о первичных целях изменений – замедлить рост численности пенсионеров по нетрудоспособности и сократить необоснованные расходы государства.

Автоматические механизмы

приспособления позволяют приспособлять пенсионную систему в соответствии с условленными статистическими показателями, сокращая, таким образом, зависимость от политических факторов. Например, можно связать возраст выхода на пенсию по старости с ожидаемой продолжительностью жизни, когда пенсионный возраст регулярно корректируется в соответствии со статистикой ожидаемой продолжительности жизни

Денег медицинского страхования не хватает, чтобы улучшить доступность лечения

133. **Бюджетная позиция** фондов социального страхования (Эстонская Больничная касса и Касса по безработице) в нынешнем и следующем году хорошая. Это обусловлено, главным образом, резервами кассы по безработице. В то же время, состояние бюджета медицинского страхования все время ухудшается. Денежные средства медицинского страхования поступают в Эстонии, прежде всего, от уплачиваемого с заработных плат социального налога (13%). По состоянию на конец 2013 года из имеющих медицинское страхование лиц работали 48%, остальные 52% были пенсионерами, детьми, или взносы по медицинскому страхованию за них платило государство. Таким образом, состояние медицинского страхования зависит, прежде всего, от положения на рынке труда.

134. Помимо медицинского страхования, здравоохранение финансируется и из госбюджета (скорая помощь и неотложная помощь незастрахованным лицам, пропаганда здоровья), а также из частного сектора (главным образом, собственное участие

Бюджетная позиция – разница между общими доходами и общими расходами

пациентов в покупке лекарств или получении услуг). Общие расходы на здравоохранение сократились во время кризиса на 12,3% и резко возросли только в последние годы (см. таблицу 13).

135. В течение пяти лет существенно не изменилась и пропорция понесенных разными сторонами расходов. В последние годы все же сократилась доля расходов домохозяйств. Если еще в 2009 году домохозяйства несли более 21% расходов на здравоохранение, то в 2012 году – 18,4%. Это связано, прежде всего, с изменением в организации возмещения стоимости медикаментов, что позволило пациентам получать лекарства дешевле.

Таблица 13. Расходы на здравоохранение по источникам финансирования 2008–2012 (в миллионах евро)

Год	2008	2009	2010	2011	2012
Общие расходы на здравоохранение	942,5	929,4	900,7	932,8	1011,5
Общественный сектор, в т.ч.	738,9	726,3	714,6	747,8	805,3
центральное правительство	88,5	81,8	85,6	87,8	93,7
местное самоуправление	12,9	12,8	10,2	12,3	12,9
больничная касса	637,5	631,7	618,8	647,7	698,7
Частный сектор, в т.ч.	203,1	202,1	183,9	181,7	203,0
домохозяйства	193,3	196,8	168,6	165,9	186,1
Остальной мир	0,5	1,0	2,2	3,3	3,2

Источник: Институт развития здоровья

136. В эстонском здравоохранении деньги направлены в основном на борьбу с последствиями, а сохранение здоровья и профилактика болезней на ранней стадии не являлись приоритетами с точки зрения финансирования.

137. Согласно же стратегии Больничной кассы, одной из целей является формирование у людей сознательности и направление здорового поведения. В то же время, в бюджете Больничной кассы в последние годы затрачивалось или планировалось на профилактику болезней и пропаганду здоровья в общей сложности менее 1% от расходов на медицинское страхование (включая пропаганду здоровья 0,1%). Согласно разъяснениям Больничной кассы, часть денег, выделенных врачам-специалистам и семейным врачам, также идет на профилактику болезней. И все же, если учесть все затрачиваемые на профилактику деньги (помимо Больничной кассы, также расходы правительственного сектора и частного сектора), то от общих расходов на здравоохранение на пропаганду здоровья идет 3,3%.

**Давление на
увеличение
финансирования
здравоохранения
усиливается**

138. Еще в исследовании о финансовой устойчивости системы здравоохранения Эстонии¹⁸, проведенном в 2010 году в сотрудничестве Всемирной Организации Здравоохранения, Министерства социальных дел и Эстонской Больничной кассы, а также продолжении этого исследования (2011) указывалось, что при нынешнем финансировании Эстония не сможет содержать свою систему здравоохранения.

139. В исследовании также дается ряд рекомендаций по обеспечению устойчивости финансирования. Например, рекомендовалось, чтобы за пенсионеров часть больничного страхования социального налога платило государство; в интересах справедливости социальный налог следует установить и на дивиденды от инвестиций капитала; механизмы выделения Больничной кассе доходов из госбюджета должны быть стабильными и прозрачными, чтобы сократить колебания по годам. Также Министерству социальных дел рекомендовалось продолжить сокращать излишнюю мощность сети больниц, проверить инвестиции в дорогостоящее медицинское оборудование, увеличить долю первичного уровня в системе здравоохранения, а также сделать шаги по ограничению собственного участия пациентов.

140. До сих пор проведены лишь косметические изменения, касающиеся, прежде всего, собственного участия пациентов: льготы по использованию генерических препаратов и отмена предела возмещения стоимости медикаментов со льготой 50%. Принципиальные решения по обеспечению устойчивости финансирования медицинского страхования, скорее, отложены. В настоящее время в отношении этого даже не ведется общественных дебатов. Отсутствие обсуждения возможностей дальнейшего финансирования здравоохранения привело к ухудшению ситуации в данной сфере.

141. Денег всегда ограниченное количество, поэтому приходится принимать умные решения. Если финансирование здравоохранения возрастет, то, согласно отчету ВОЗ¹⁹, эти деньги следует использовать для решения трех проблем:

- увеличить долю имеющих медицинское страхование лиц;
- уменьшить собственное участие пациентов в оплате услуг/медикаментов;
- повысить доступность услуг здравоохранения – более широкий выбор услуг и/или более короткие очереди.

142. Эстония уже долгое время находится под давлением в части решения всех трех приведенных выше проблем. Доля имеющих медицинское страхование лиц в населении трудоспособного возраста увеличилась. Если еще в 2011 году среди людей в возрасте 20-59 лет застрахованных было всего 84%, то в 2013 году

¹⁸ Сара Томсон, Андрес Вырк, Трийн Хабихт, Лийз Роовяли, Тамас Эветович и Ярно Хабихт. Возможности обеспечения финансовой устойчивости системы здравоохранения Эстонии. 2010.

¹⁹ The world health report. Health Health Health The path to universal coverage. WHO, 2010.

– уже 89%. Рост объясняется улучшением ситуации на рынке труда, а не решениями в области политики в сфере здравоохранения. По-прежнему более 10% населения трудоспособного возраста не имеют медицинского страхования, поэтому могут получать только неотложную медицинскую помощь.²⁰

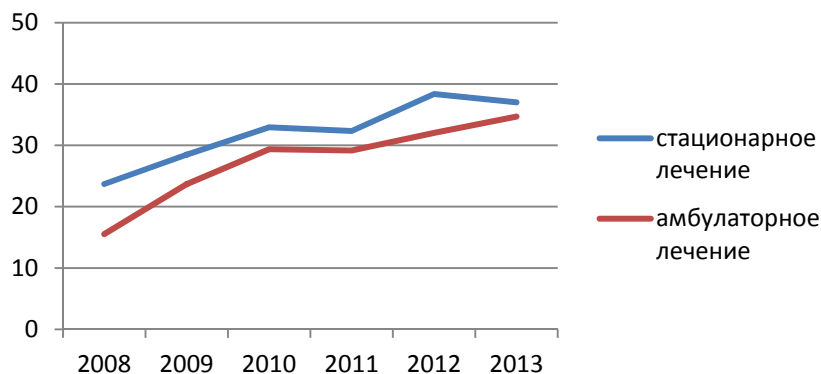
143. Собственное участие пациентов уменьшилось в последние годы в связи с изменением в компенсациях стоимости медикаментов, а также с ростом информированности пациентов.

144. Бюджет медицинского страхования в последние годы быстро рос, но это не привело к улучшению доступности услуг. Рост бюджетных средств компенсирует, прежде всего, удорожание цены услуг, главной причиной которого, помимо общего роста расходов, является увеличение расходов на персонал. Заключенный после забастовки 2012 года коллективный договор предусматривал рост заработной платы работников здравоохранения как в 2013, так и в 2014 году, того же работники здравоохранения требовали и впоследствии. Расходы на персонал составляют более половины расходов услуг здравоохранения.

Очереди на лечение растут

145. Госконтроль в течение многих лет отслеживал изменение продолжительности очередей на лечение. Как видно из схемы 9, средняя продолжительность очередей на лечение из года в год росла. Поэтому доступность услуг здравоохранения становится для пациентов все хуже. Рост времени ожидания обусловлен как нехваткой денег, так и отсутствием возможности оказывать услугу здравоохранения. Особенно проблемным является своевременное получение услуги при амбулаторном дневном лечении, где по состоянию на 01.01.2014 в течение допустимого срока ожидания состоялось всего 50% приемов. В стационарном лечении этот показатель составляет 90% и в дневном лечении – 98%.²¹

Схема 9. Средняя продолжительность очередей на стационарную и амбулаторную врачебную помощь в период 2008–2013 (в днях)



Источник: Данные Эстонской Больничной кассы, расчеты Госконтроля

²⁰ По данным Министерства социальных дел, в 2014 году численность лиц трудоспособного возраста без медицинского страхования сократилась до 6,7%. Госконтроль использует данные официальной статистики.

²¹ Отчет Эстонской Больничной кассы за 2013 хозяйственный год.

Расходы на медицинское страхование растут, доступность услуг ухудшается

К сведению:

- при амбулаторной помощи врачей-специалистов максимальная очередь может быть 6 недель;
- при плановой стационарной помощи врачей-специалистов в случае дневного лечения и лечения бесплодия максимальная очередь на лечение может составлять 8 месяцев.

**Добавление новых
услуг проблематично**

146. В программе развития Больничной кассы на период 2015–2018 предусмотрены действия, которые должны сократить очереди на лечение и расширить пакет услуг. В ситуации, когда существенного увеличения финансирования не предвидится, а запланированный рост пойдет, в основном, на повышение заработной платы работников здравоохранения, у Больничной кассы нет особых возможностей изменить организацию здравоохранения.

**Медицинскому
страхованию скоро
потребуется
дополнительные
денежные средства**

147. Расходы Эстонской Больничной кассы превышают доходы уже в течение длительного времени, та же ситуация, согласно прогнозам, продолжится и в ближайшем будущем. Если в дальнейшем есть желание расширить круг имеющих медицинское страхование лиц и/или улучшить доступность услуг здравоохранения, то расходы придется увеличить еще больше.

148. Совет Больничной кассы летом каждого года утверждает расходы Эстонской Больничной кассы на 4 года и принципы планирования источников покрытия этих расходов. Этот документ является базой для планирования денежных средств на лечение на предстоящие четыре года. В составленном летом 2013 года документе о периоде 2014–2017 сказано, что в 2017 году для покрытия расходов надо будет искать дополнительные денежные средства, потому что, согласно закону об Эстонской Больничной кассе, нераспределенный доход можно использовать в качестве покрытия расходов не более чем в объеме 30%.²² Если до сих пор постоянно растущие расходы покрывались за счет нераспределенной прибыли, то с 2017 года для финансирования медицинского страхования в том же объеме придется найти дополнительные деньги.

149. В соответствии с весенним прогнозом²³ Министерства финансов 2014 г., совет Больничной кассы в утвержденном в августе 2014 года документе о периоде 2014-2018 изменил прогноз таким образом, чтобы в период 2014–2018 дополнительных денег находить было не надо. Если, согласно прежнему утвержденному советом прогнозу, расходы Больничной кассы превышали доходы в 2014–2017 гг. на 91,3 млн, то по новому прогнозу – всего на 4,3 млн. Нераспределенная прибыль, согласно прогнозу 2014 года, составит к 2017 году 131,8 млн евро вместо запланированных ранее 41,6 млн евро.

150. Для достижения баланса доходы увеличились на 64,8 миллиона евро и расходы сократились на 22 миллиона евро. Таким образом, неожиданное равновесие объясняется не только увеличением доходов, но и прогнозируемым сокращением расходов. С учетом же ожиданий в части заработной платы работников здравоохранения такое сокращение может быть достигнуто только за счет доступности услуг здравоохранения, потому что в структуре услуг здравоохранения изменений не планируется.

²² В определенной ситуации можно использовать и резервный капитал, который до сих пор не использовали.

²³ В летнем прогнозе Министерства финансов поступление социального налога в период 2015–2018 прогнозируется на 20-25 миллионов меньше, чем в весеннем прогнозе по каждому году.

151. По оценке Госконтроля, речь идет о крайне негативной практике, когда путем изменения прогнозов пытаются спрятать проблемы финансирования и откладывают принятие решений, связанных с принципиальной реорганизацией финансирования.

152. В проекте госбюджета на 2015 год, утвержденном правительством и направленном в Рийгикогу, на медицинское страхование в 2015 году уже запланировано меньше денег, чем в утвержденном советом Больничной кассы прогнозе.

153. В исследовании, проведенном в сотрудничестве Всемирной Организации Здравоохранения, Министерства социальных дел и Эстонской Больничной кассы, для обеспечения финансовой устойчивости системы здравоохранения Эстонии уже в 2010 году предлагались различные решения и предупреждали, что если будет действовать прежняя система, то мы больше не сможем финансировать здравоохранение за счет медицинского страхования. Игнорирование приведенных тогда проблем и вариантов их решения стало одной из причин забастовки медицинских работников.

Соглашение о доброй воле и сотрудничестве не выполняется

154. После забастовки осенью 2012 года 30 января 2013 года стороны сферы здравоохранения подписали соглашение о доброй воле и сотрудничестве, которое ставило своей целью договориться о необходимых направлениях деятельности и о действиях по обеспечению устойчивости системы здравоохранения.

155. В соглашении приведен ряд действий (со сроками), которые должны повысить эффективность системы здравоохранения и улучшить положение сторон. К сожалению, до сих пор выполнены лишь некоторые отдельные пункты заключенного соглашения, касающиеся организации самостоятельных приемов сестер и акушеров, здравоохранения первичного уровня и скорой помощи. Хотя в результате соглашения Министерство социальных дел во многих сферах подготовило к сроку документы для обсуждения или проекты, за последние годы не было принято важных решений в части оптимизации сети врачей-специалистов, решений э-здравоохранения или обеспечения финансовой устойчивости здравоохранения.

Решения по увеличению финансирования медицинского страхования существуют

Читать подробнее

Рекомендации Госконтроля в аудиторских отчетах «Устойчивость сети больниц» (2010), «Организация помощи семейного врача» (2011) и «Деятельность государства по внедрению системы э-здравоохранения» (2014).

156. Финансирование здравоохранения можно улучшить несколькими способами. Первая возможность – более эффективное использование денег в сфере здравоохранения. Госконтроль в течение последних десяти лет дал в этой части ряд рекомендаций:

- Поскольку у нас слишком много занимающихся активным лечением больниц (т.е. для них всех одновременно не хватает ни денег, ни пациентов, ни работников), необходимо незамедлительно упорядочить сеть больниц и реорганизовать ее по такому принципу, что помощь, прежде всего, оказывается в крупных больницах, т.е. в так называемых компетентных центрах. Министерство социальных дел предприняло первые шаги в этом направлении.

- На помощь семейных врачей направляется больше денег, чтобы врачи-специалисты не занимались проблемами, которые находятся, прежде всего, в компетенции семейного врача.
- Необходимо развивать систему э-здравоохранения, которая позволила бы лучше использовать деньги в здравоохранении.

157. Если использовать деньги более эффективно – реорганизовать сеть больниц, развивать врачебную помощь на первичном уровне и повысить эффективность системы э-здравоохранения, эти изменения даже в сочетании не обеспечат дальнейшего баланса расходов и доходов сферы здравоохранения.

158. Как и в пенсионном страховании, в части финансирования медицинского страхования определяющим фактором является старение населения, но в здравоохранении в удорожании финансирования еще более важную роль играет общее подорожание услуг. Поэтому в ближайшие годы необходимо найти способы, каким образом найти для здравоохранения дополнительные денежные средства. Для этого есть несколько возможностей. Например:

- часть оплачиваемых за счет медицинского страхования услуг можно финансировать в дальнейшем из госбюджета (например, помощь семейного врача или стационарную сестринскую помощь /прежний медицинский уход/);
- можно в дальнейшем выплачивать больничные возмещения за счет работодателя или финансировать их из страхования безработицы, а не из бюджета медицинского страхования;
- можно увеличить направляемую на медицинское страхование часть социального налога или изменить объекты социального налога (например, дивиденды от инвестиций в капитал).

Система образования – больше формирующей роли государства

Расходы на образование в ближайшие годы не увеличатся

159. На образование из госбюджета Эстонии направляется в 2014 году в общей сложности 759,8 млн евро, что составляет 9,4% всех расходов госбюджета.²⁴ Больше, чем на образование, денег налогоплательщиков идет в Эстонии на поддержку социальной защиты, здравоохранения и экономики.

160. Наибольшую часть текущих расходов на образование правительственного сектора составляют расходы на персонал. В 2011 году доля расходов на персонал составила 65%, а доля хозяйственных расходов 35%. Доля хозяйственных расходов в Эстонии немного больше, чем в среднем по странам ОЭСР.

²⁴ Государственная бюджетная стратегия на период 2015–2018. Министерство финансов, 29.04.2014.

161. В международном сравнении мы по расходам на образование занимаем среднюю позицию. В 2011 году²⁵ среднее государство ОЭСР инвестировало в образование 6,1% ВВП, Финляндия 6,5% и Эстония – 5,5%.²⁶ Схожую с нами долю национального состояния направляют в образование также Испания и Португалия, а также такие богатые страны Центральной Европы как Австрия и Швейцария.

162. Согласно государственной бюджетной стратегии на период 2015–2018, доля расходов на образование в госбюжете должна немного уменьшиться и дойти к 2018 году до 8,2%. Для находящейся в ожидании развития системы образования это означает необходимость тщательно продумывать, как наиболее целесообразно использовать ограниченные ресурсы. Учитывая, что роста доходов в ближайшее время ожидать нельзя, надо искать возможности экономии внутри системы образования.

Упорядочение сети школ не двигается из-за нерешительности государства

Численность учащихся, учителей и школ не пропорциональна друг другу

163. Только в течение последних десяти лет численность учащихся в общеобразовательных школах Эстонии сократилась более чем на 50 000 человек (см. таблицу 14), в ближайшие годы продолжится сокращение численности учащихся гимназического возраста. Кроме того, произошла концентрация населения в крупных городах и в их окрестностях. В течение 10 лет людей трудоспособного возраста приняли к себе, в основном, только Таллинн, Тарту и Пярну. Численность детей в возрасте до 14 лет за десять лет выросла только в Харьюмаа.

164. Несмотря на сокращение общего числа учащихся, в сети школ особых изменений не произошло. В течение последних десяти лет численность учащихся сократилась на четверть, а количество школ – всего на десятую часть (см. таблицу 14). По сравнению со странами ОЭСР, наши классы по числу учащихся меньше: в 2012 году на последней ступени основной школы Эстонии в одном классе училось в среднем 16 учеников, а в странах ОЭСР – в среднем 24 ученика.

165. Соответственно уменьшению численности учащихся не изменилась численность учителей (см. таблицу 14). Число учащихся на одного учителя в Эстонии меньше, чем в среднем по ОЭСР: в 2012 году в Эстонии на одного учителя 7-9 классов приходилось 10 учащихся, в странах ОЭСР – в среднем 14 учащихся.²⁷ Построенная в других обстоятельствах и нуждающаяся в модернизации сеть школ при нынешних возможностях обходится слишком дорого, поэтому не получается обеспечить равное качественное образование по всей Эстонии.

²⁵ Последний год, по которому доступны данные всех стран ОЭСР.

²⁶ Education at a Glance 2014. OECD Indicators. OECD, 2014. Речь идет об учете по учреждениям (*Expenditure on educational institutions as a percentage of GDP*).

²⁷ Education at a Glance 2014. OECD Indicators. OECD, 2014.

Таблица 14. Количество общеобразовательных школ, а также численность учащихся, учителей и должностных мест учителей общеобразовательных школ и численность учащихся на одно должностное место учителя в период 2004/2005–2013/2014

Учебный год	Количество школ	Численность учащихся	Число учителей	Число должностных мест учителей	Численность учащихся на одно должностное место учителя
2004/2005	603	190 928	15 974	13 864	13,8
2007/2008	573	161 961	15 039	12 845	12,6
2010/2011	545	145 939	14 394	11 970	12,2
2013/2014	540	140 467	14 226	11 739	12,0
Изменение в течение 10 лет	-63 (-10%)	-50 461 (-26%)	-1 748 (-11%)	-2 125 (-15%)	-1,8

Источник: Министерство образования и науки

166. Необходимость приведения сети школ в соответствие с современными условиями существует уже не менее десяти лет. Упорядочение сети школ понемногу осуществляется, серьезных же решений правительство не принимало годами, несмотря на широкое осознание проблем и неоднократные обещания принять такие решения.

167. Исследования как Центра политических исследований Praxis, так Министерства образования и науки²⁸ показали, что сеть школ можно значительно сократить. Согласно последнему анализу сети школ, проведенному центром Praxis, Эстонии в 2020 году будет достаточно 352 из дающих ныне основное образование 484 школ, а вместо 194 гимназий хватит 58 дающих гимназическое образование школ.

168. Преобладающая часть общеобразовательных школ (в 2013/2014 учебном году 463 школы) принадлежит местным самоуправлениям. Министерство образования и науки считает, что сеть школ может упорядочить, прежде всего, содержащее школы лицо, и министерство не может перенять у местных самоуправлений ответственность за упорядочение сети школ.

169. Госконтроль считает, что ответственность за качество образования и управление данной сферой в государстве все же несет Министерство образования и науки, и если местные самоуправления не способны или не хотят предоставлять качественное образование, то государство должно перенять на себя роль содержащего школы лица от местных самоуправлений. Министерство образования и науки обладает всеми необходимыми рычагами, чтобы инициировать принятие соответствующих поправок к законам.

²⁸ «Организация сети общеобразовательных школ» (Центр политических исследований Praxis, 2005); «Анализ сети основных школ и гимназий Эстонии к 2020 году» (Центр политических исследований Praxis, 2014); расчеты Министерства образования и науки в отношении сети школ (2009-2010).

С сетью гимназий и школ для детей с особыми потребностями царит неясность

К сведению:

новые **государственные гимназии** работают в Вильянди, Хаапсалу и Йыгева. Соглашения о сотрудничестве по созданию новых гимназий заключены с самоуправлениями Выру, Йыхви, Пярну, Тарту, Пылва, Валга, Кохтла-Ярве, Рапла и Виймси.

Источник: Министерство образования и науки

К сведению: в качестве мотивационной меры

в 2014 году на 1,5% были увеличены суммы, которые выдаются из фонда выравнивания на поддержку расходов на рабочую силу учителей всех волостей и городов с целью мотивации к упорядочению сети школ.

В волостях и городах, где было принято решение об упорядочении сети гимназий, на покрытие расходов на оплату труда учителей было предоставлено дополнительно 3,6% от суммы пособия на оплату труда учителей.

Самоуправления, которые привели в порядок сеть гимназий, могут использовать до 5% пособия на оплату труда учителей основной школы на оплату труда учителей гимназии.

170. Хотя в пересмотре нуждается вся сеть школ, Министерство образования и науки обращает особое внимание только на сеть гимназий, а ответственность за упорядочение сети основных школ возложена на местные самоуправления. С целью обеспечения качественного гимназического образования и более эффективной сети школ Министерство образования и науки запланировало создать в уездных центрах государственные гимназии. Параллельно с государственными гимназиями во многих местах продолжают работать и школы с гимназической ступенью, находящиеся в ведении местных самоуправлений.

171. Что касается гимназий, Министерство образования и науки считает, что в долгосрочной перспективе предложение общего среднего образования перейдет от местных самоуправлений к государству.²⁹ Этого хотят достичь в результате сотрудничества местных самоуправлений и государства, а также путем применения различных мотивационных мер, а не в обязательном порядке к конкретному сроку. Подобно реформе самоуправлений, при которой надежда возлагалась на добровольное объединение самоуправлений, упорядочение сети школ в ожидании соглашений на добровольной основе к масштабным изменениям не привело.

172. Разделенная между двумя уровнями управления ответственность за упорядочение сети гимназий не дала необходимых результатов достаточно быстро. Это зависело, главным образом, от готовности и воли самоуправлений. Министерство образования и науки не определило четко дальнейшее распределение заданий при организации образования и точные принципы финансирования. В таких условиях трудно прийти к соглашению с самоуправлениями.

173. Единственной серьезной возможностью быстро привести в порядок сеть школ является управление ими со стороны государства. Но это предполагает наличие четкой программы в плане того, где и сколько требуется гимназий. Хотя Министерство образования и науки обещало с целью реализации «Стратегии обучения в течение всей жизни» составить программу упорядочения сети школ с указанием количества образовательных учреждений и учебных мест, общегосударственная программа упорядочения сети гимназий до сих пор не опубликована.

174. Государство могло бы стать для местных самоуправлений хорошим примером, создав продуманную и эффективную сеть государственных школ. В 2013/2014 учебном году в Эстонии действовало 30 государственных школ, из которых 21 – это школы для детей с особыми потребностями и 2 спецшколы для детей с проблемами воспитания. В соответствии с новой концепцией обучения детей с особыми педагогическими потребностями взято направление на вовлекающее образование, поэтому планируется пересмотреть имеющуюся сеть школ для детей с особыми потребностями. В Министерстве образования и науки в стадии составления находится запланированная программа сети школ для

²⁹ [Пояснительная записка](#) к закону об основной школе и гимназии, принятому 20.06.2013.

детей с особыми педагогическими потребностями, которая, согласно обещаниям, должна быть готова к концу 2014 года.

175. По оценке Госконтроля, государство не только не должно быстро договориться о принципах упорядочения сети гимназий, это надо сделать в отношении всей сети школ. Если и точное распределение задач между государством и самоуправлениями, а также схема финансирования не сподвигнут самоуправления упорядочить сеть школ и пострадает качество образования, то государству придется действовать при упорядочении сети школ с позиции силы.

176. Планирование разных уровней системы образования должно функционировать вместе, поскольку уровни образования все больше зависят друг от друга и развиваются вместе. Хотя в качестве положительного момента следует отметить принятие в результате многолетней работы «Эстонская стратегии обучения в течение всей жизни», а также то, что для ее внедрения Министерство образования и науки обещало пересмотреть количество образовательных учреждений и учебных мест, в отношении сети школ к настоящему моменту ясности нет. До сих пор ни одно правительство не заявило ясно, чего именно оно хочет добиться упорядочением сети школ, в каком объеме предоставляет образование государство и откуда будут взяты деньги на предоставление образования.

Качественное образование предполагает большее внимание и подчеркивание труда учителя

Учительский состав стареет

177. Учительский состав Эстонии стареет. В период 2007–2013 средний возраст учителей общеобразовательных школ последовательно увеличивался. Если в 2007/2008 учебном году учителей в возрасте моложе 40 лет было 33%, то в 2013/2014 учебном году – 27%.³⁰

178. Профессия учителя не популярна среди молодежи с лучшими результатами учебы. Если в период 2008–2010 число поступающих учиться в сфере образования достигало 1500 человек в год, то в 2013/2014 учебном году такой выбор сделали 1013 человек.³¹ И те молодые люди, которые принимают решение после получения среднего образования получить профессию учителя, могут и не остаться работать по специальности.

179. Молодые люди, имеющие результаты экзаменов выше среднего, в основном в сфере образования учебу не продолжают, для них, как правило, выбор профессии учителя не является предпочтительным выбором.³² Ожидания к будущим учителям высокие, поэтому надо, чтобы в изучении этой специальности были заинтересованы именно наиболее способные выпускники школ.

³⁰ <http://www.haridussilm.ee>, 16.09.2014.

³¹ <http://www.haridussilm.ee>, 16.09.2014.

³² Эве Мяги. Михкель Нестор. Выпускники школ и их карьерный выбор. Центр политических исследований Praxis, 2012.

Учителя не довольны работой

180. Проводимое в странах ОЭСР международное исследование преподавания и учебы TALIS показывает, что удовлетворенность учителей Эстонии своей работой ниже, чем в других странах. Особенно низкой является удовлетворенность статусом профессии учителя в обществе – только 14% участвовавших в исследовании учителей и 12% руководителей школ считают, что профессия учителя ценится в обществе.³³

181. В ходе того же исследования выяснилось, что среди причин неудовлетворенности учителей первое место занимают определяющиеся обществом факторы: низкая заработная плата, слабое признание общества, нестабильная политика в сфере образования, низкое положение учителя в обществе, перегруженная учебная программа и излишняя рабочая нагрузка.

182. Правительства как минимум с 2005 года обещают повысить заработную плату учителей и предложить различные мотивационные меры. В течение двух последних лет правительство сделало зарплату учителей своим приоритетом, выделив для этого дополнительные денежные средства. Хотя вопрос оплаты труда учителей стоит на повестке дня исполнительной власти, где цель заключается в доведении уровня зарплаты учителей до уровня средней заработной платы в стране, и много лет занимал важное место, рост заработной платы педагогов не происходит в одном темпе с ростом средней заработной платы. В 2013 году, по данным Департамента статистики, средняя заработная плата в стране составляла 949 евро, т.е. на 18% больше, чем средняя заработная плата в сфере образования – 803 евро.

К сведению:

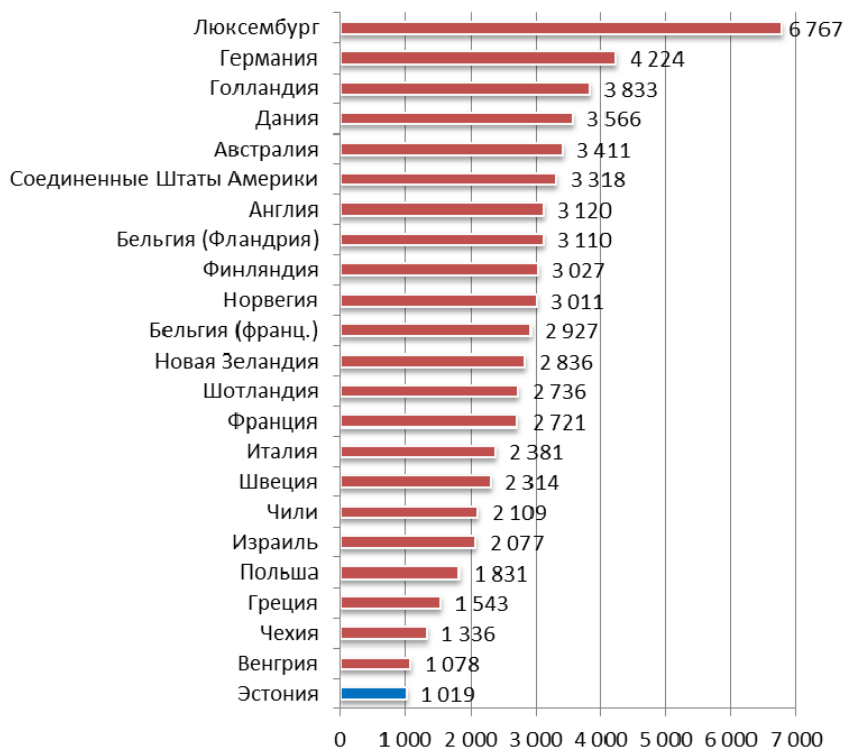
в корректировке паритетом покупательской способности сравнение государств показывает только различия в объеме приобретенных товаров и услуг, т.е. учителя Эстонии могут приобрести на свою зарплату товаров и услуг меньше, чем педагоги в других странах.

183. Низкая заработная плата учителей заметна не только внутри государства, но и в международном сравнении. Эстония выделяется среди стран ОЭСР почти самым низким уровнем заработной платы. Скорректированные паритетом покупательской способности заработные платы учителей выше, чем в Эстонии, и в более бедных странах, например, в Чили. Зарботная плата учителей в Финляндии превышает зарплату учителя в Эстонии в этом сравнении почти в три раза (см. схему 10).³⁴

³³ См. <http://hm.ee/et/tegevused/uuringud-ja-statistika/talis>.

³⁴ Education at a Glance 2014. OECD Indicators. OECD, 2014.

Схема 10. Среднемесячный доход учителей в евро на уровне основной школы в странах ОЭСР, скорректированный паритетом покупательской способности, 2012 год



Источник: OECD Education at a Glance 2014, расчеты Госконтроля

К сведению:

государство поддерживает самоуправления при покрытии расходов на образование. Из фонда поддержки на основании численности учащихся выделяются деньги на поддержку покрытия следующих расходов:

- расходы на оплату труда учителей, директоров и завучей;
- расходы на повышение квалификации учителей, директоров и завучей;
- инвестиции;
- учебная литература;
- школьные обеды.

Вопрос о точном распределении сумм решает местное самоуправление, исходя из постановления Правительства Республики.

184. Как и в вопросе о сети школ, в вопросе о заработной плате учителей государство и самоуправления спорят друг с другом по поводу выполнения задач и финансирования. По оценке Министерства образования и науки, часть самоуправлений использует фонд заработной платы учителей нецеленаправленно. Поэтому министерство начало внимательно следить за использованием выделяемого самоуправлениям фонда заработной платы, систематически публикуя регулярные отчеты в интернет-среде HaridusSilm.

185. Согласно расчетам министерства, самоуправления должны иметь возможность платить учителям в 2014 году в среднем заработную плату 978 евро брутто. Этого уровня в 2014 году достигли Харьюский, Тартуский и Йыгеваский уезды. Самый высокий уровень заработной платы был в Харьюмаа, где учителя зарабатывали в среднем 1014 евро в месяц, а самый низкий – в Валгамаа, где учителям пришлось мириться с брутто-зарплатой в 900 евро.³⁵

186. В Министерстве образования и науки возможности роста заработной платы учителей связывают с дальнейшим ходом школьной реформы. Оптимизация сети школ должна сократить административные расходы и обусловленные недокомплектацией излишние расходы на персонал, что, в свою очередь, высвободит деньги для повышения заработной платы учителей. Но, насколько

³⁵ <http://www.haridussilm.ee>, 16.09.2014.

это известно, у министерства нет расчетов того, сколько при помощи школьной реформы можно сэкономить денег. Иными словами, на самом деле неизвестно, можно ли реально повысить заработную плату учителям за счет этого и насколько.

187. Помимо заработной платы, в части нахождения и удерживания хороших учителей важны и другие факторы. С целью популяризации профессии учителя и преподавания проводятся различные государственные и добровольные инициативы. Например, дающая опыт работы учителем талантливым студентам программа «Молодые – в школу»; инициатива «Назад в школу», в рамках которой каждый имеет возможность дать урок в школе; недавняя кампания «Учись на учителя»; месяц хорошего учителя; исходное учительское пособие. Трудно оценить, насколько эти позитивные по своей сути инициативы улучшили образ учителя в обществе. Но ясно, что только лишь формирование имиджа не сможет компенсировать низкую заработную плату.

188. Профессия учителя не должна быть жестко регулируемой. Организация оплаты труда учителей стала более свободной. Начисление зарплаты на основании должностных уровней и контактных часов осталось в прошлом, расширились права директора по денежному стимулированию хороших учителей. Более либеральной могла бы стать и должность учителя. Если хороший учитель может найти работу не только в школе, то хорошему специалисту из-за пределов системы образования стать учителем значительно сложнее.³⁶ Должность учителя могла бы стать частью карьерной лестницы человека.

189. Обобщая тему увеличения численности учителей, можно сказать, что если мы желаем, чтобы в школе было больше молодых и хороших учителей, заработная плата учителя должна стать конкурентоспособной на рынке труда. Профессия учителя непростая, и низкая заработная плата отпугивает тех, кто хорошо справился бы с этой работой. Надежды на рост заработной платы во многом связаны с упорядочением сети школ, но неясно, в каком темпе будет продвигаться реформа и сколько на самом деле в результате этого высвободится денег для заработной платы. В ситуации, когда дополнительных денег в сфере образования не ожидается, понятно, что без последовательной воли принимающих политические решения лиц заработная плата учителей не возрастет.

190. Получение дополнительных денег для системы образования за счет других сфер, согласно прогнозам, не является реальным, поэтому при финансировании образования следует принимать разумные решения. Прежнее разделенное между государством и местным самоуправлением руководство сферой образования в

³⁶ Согласно постановлению министра образования и науки № 30 от 29.08.2013 «Квалификационные требования к должности директора, заведующего учебной частью, учителей и опорных специалистов», квалификационными требованиями к должности учителя основной школы и гимназии являются степень магистра или соответствующая ей квалификация, а также профессия учителя. Профессию учителя можно получить в университете после прохождения обучения на учителя или после того, как дающему профессию органу будет подтверждена необходимая для должности учителя педагогическая компетентность.

течение долгого времени не давало результата в части разумного использования ограниченного количества денег. Поэтому Госконтроль считает, что мягко сформулированных намерений недостаточно для того, чтобы провести изменения, – необходимы конкретные государственные решения с установленным сроком их внедрения.

191. По оценке Госконтроля, следует

- решить, где и на каком уровне предоставляет образование государство и местное самоуправление, а также в каком объеме и из какого источника для этого должны поступать деньги;
- установить четкие принципы управления и финансирования для приведения в порядок сети школ. Для этого следует
 - определить задачи государства и местного самоуправления, а также финансирование для обеспечения как начального и основного, так и гимназического образования;
 - рассчитать сумму экономии от упорядочения сети школ и расходы, которые будут сделаны за счет этого на улучшение качества и доступности образования, а также для повышения заработной платы учителей, и опубликовать эти результаты.

Сланцевый сектор – в ожидании взвешенных решений

192. Сланцевая промышленность образует до 4% ВВП Эстонии. По объему промышленной продукции это равно вкладу пищевой промышленности и деревообрабатывающей промышленности и вдвое меньше доли строительного сектора. На связанных со сланцевой промышленностью предприятиях в 2012 году работало около 7700 человек, что несколько меньше, чем в пищевой промышленности, и вдвое меньше, чем в деревообрабатывающей промышленности.

193. Влияние добычи и использования сланца на окружающую среду больше, чем любой другой промышленной деятельности в Эстонии. Загрязнение воздуха сланцевым сектором составляет более 70% загрязнения воздуха в Эстонии, а возникающие при использовании и обработке сланца отходы образуют около 80% обычных и более 90% опасных отходов. Выкачиваемая из шахт и карьеров вода, а также вода для охлаждения, которую потребляет Eesti Energia Narva Elektriijaamade AS, составляет в общей сложности более 90% использования поверхностных и грунтовых вод в Эстонии.

194. Сланцевая промышленность традиционно играет важную роль в экономике Эстонии: она позволяет производить из сланца

собственное электричество, тем самым обеспечивая как энергонезависимость, так и низкую цену электроэнергии.

В сланцевом секторе происходят изменения

195. Сланцевый сектор в целом находится в процессе серьезных перемен. Под общим влиянием открытия рынка электричества, создания эстонско-финских электросоединений и ужесточения требований в области экологии производство электроэнергии из сланца становится малоперспективным. Использование сланца в производстве электроэнергии в ближайшем десятилетии будет заменено на крупномасштабное производство масла. В Эстонии планируются крупные инвестиции в производство сланцевого масла. Большая часть сланцевого масла экспортируется, но связанное с его производством воздействие на окружающую среду терпит Эстония.

196. В 2015 году государство намеревается принять важные решения, касающиеся будущего энергетики Эстонии: в Рийгикогу поступят для обсуждения и утверждения государственная программа развития использования сланца на период 2016–2030, программа развития энергетического хозяйства до 2030 года, а также новая рамочная программа экологических сборов на период 2016+. Понятно, что в касающихся сланцевого сектора программах необходимо учитывать происходящие там изменения, чтобы уменьшить влияние на окружающую среду, обеспечить предприятиям уверенность в надежности будущих инвестиций и получить для государства справедливый доход за использование сланцевых ресурсов.

До сих пор государство не смогло установить контроль над влиянием сланцевой промышленности на окружающую среду

197. В завершающейся в 2015 году государственной программе развития использования сланца государство поставило цель сократить экологическое влияние добычи и использования сланца и повысить эффективность сланцевого сектора. Достижения этих целей Министерство окружающей среды обеспечить не смогло.

198. Согласно программе развития, эффективность добычи сланца должна была увеличиться в результате сокращения потерь от добычи. В период 2007–2012 потери от добычи в сланцевых карьерах увеличились. В шахтах потери сланца остались на уровне 2007 года (т.е. 28%). В год средние потери сланца при добыче составляют в общей сложности около 4 миллионов тонн. Сокращения потерь не требуется в разрешениях на добычу, не предусмотрено для этого и конкретных действий в программе развития. Также в программе развития не предусмотрены действия по повышению эффективности использования сланца (т.е. производства электроэнергии и масла).

Влияние на окружающую среду не уменьшилось

199. Влияние добычи и использования сланца на окружающую среду, в противовес ожиданиям программы развития, по нескольким показателям возросло, вместо того, чтобы уменьшиться. Например, в 2012 году в сланцевом секторе по сравнению с 2007 годом в абсолютных количествах было больше

К сведению:

именно в части количества опасных отходов сланцевого сектора на душу населения Эстония среди стран ЕС занимает первое место с показателем 6,7 т, тогда как средний показатель по ЕС составляет немного менее 200 кг.

В части выбросов CO₂ на душу населения Эстония на 2-м месте в ЕС с показателем 13,6 т, тогда как средний показатель по ЕС составляет 7,8 т.

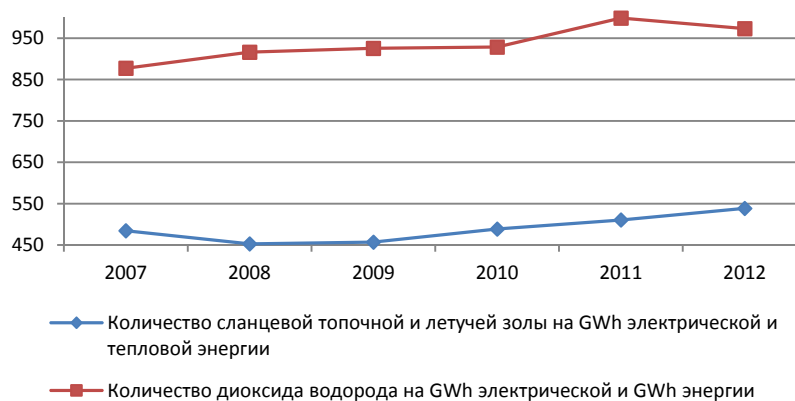
К сведению:

Для соблюдения норм выбросов SO₂ было недостаточно установить на трубы Eesti Energia Narva Elektriijaamad очистительных сооружений, поэтому в сланцевые котлы добавляли пустую породу, что помогло связать серные соединения, но, с другой стороны, это привело к увеличению выбросов CO₂ и сланцевой золы на произведенную единицу энергии GWh.

как сланцевой золы (рост 12%), летучей золы (8%) и полукокса (2%), так и пустой породы (41%).³⁷ До сих пор не найдено успешных возможностей повторного применения возникшего большого количества отходов.

200. Выбросы диоксида углерода (CO₂), возникающего при производстве из сланца электричества и тепла, увеличились на 11% на GWh энергии в период 2007–2012. Также рост в 11% показывает количество сланцевой и летучей золы на GWh энергии за тот же период (см. схему 11).

Схема 11. Количество сланцевой золы, летучей золы и диоксида углерода (CO₂), возникших при производстве электричества и тепла в период 2007–2012 (в тоннах на GWh)



Источник: Госконтроль на основании данных Департамента статистики и Министерства окружающей среды

201. В период 2007–2012 удалось сократить лишь количество диоксида серы (SO₂) (50%). Выбросы SO₂ было необходимо сократить, чтобы выполнить нормы ЕС в части загрязнения воздуха, но в программе развития такая цель не ставилась.

202. Добыча и использование сланца существенно влияет также на запасы и качество грунтовых и поверхностных вод, но, в программе развития нет ни одной связанной с их защитой цели или действия. Эксперты отмечают, что с продолжением добычи сланца будет увеличиваться зона, в которой состояние грунтовых вод будет ухудшаться.³⁸ Не изучено влияние закрытия шахт на запасы и качество грунтовых вод в зонах, где добыча не ведется.

203. Хотя сланец в Эстонии добывается и используется уже десятилетиями, у государства нет обзора комплексного влияния сланцевого сектора (влияние на природу, здоровье и социально-

³⁷ Согласно пояснениям Министерства окружающей среды, количество пустой породы увеличилось, поскольку все больше добывается сланца низкого качества. В соответствии с пояснениями Eesti Energia Kaevanduste AS, возникающая в Нарвских карьерах пустая порода не отражена в отчетах до 2011 г. Таким образом, в статистике по отходам за 2011 год прибавилась пустая порода из Нарвских карьеров.

³⁸ Анализ данных, необходимых для составления «Государственной программы развития использования сланца на период 2016–2030». OÜ Inseneribüroo Steiger, SA Säästva Eesti Instituut (Институт устойчивой Эстонии), AS Maves, OÜ Baltic Energy Partners, 2012.

экономическую среду). Поэтому эти влияния не отражены в программе развития сланцевой промышленности. Например, добыча обусловила уменьшение стоимости недвижимости и земли, вызвала повреждения зданий, отток населения, шум, вибрацию, возникновение пыли. Нельзя не отметить и связанное со сланцем влияние на здоровье.

204. Указанное выше влияние изучено мало или не изучено вообще. Некоторые исследования пока не завершены, и они не будут закончены до принятия новых запланированных программ развития в 2015 году. Например, исследование влияния сланцевой промышленности на здоровье будет предположительно готово в 2016 году. Без изучения всего комплекса влияний нельзя составить более качественные программы развития и нет смысла начинать использовать новые залежи сланца.

Система сборов за использования сланца устарела

205. В составленном в 2014 году аудите об использовании сланца Госконтроль отметил, что экологические сборы на сланец не выполняют поставленных перед ними целей, и государство сейчас не получает достойного дохода от добычи и использования сланца.

206. Установленные в 1990-х годах ставки экологических сборов зависели от нестабильной экономики переходного периода, когда предприятия находились в тяжелом положении. Поэтому тогда начали с низких ставок, которые были установлены в результате переговоров и которые со временем постепенно повышались. Экологические сборы должны мотивировать предприятия сокращать негативное влияние на окружающую среду, а также быть средством, при помощи которого можно учесть в стоимости производства возможный сопутствующий добыче и производству ущерб, т.е. **внешние расходы**.

207. В результате внедрения нынешней системы экологических сборов количество загрязнения от производства и связанное с использованием природных ресурсов влияние на окружающую среду не уменьшилось (см. также пп. 199-202). Поскольку нынешние ставки экологических сборов не мотивируют предприятия в достаточной степени снижать негативное влияние на окружающую среду, то Госконтроль, как и Praxis, порекомендовал серьезно пересмотреть систему экологических сборов.³⁹

208. К концу 2014 года Министерство окружающей среды должно представить правительству проект закона об экологических сборах с предложением ставок на период 2016–2020. По утверждению министерства, при формировании ставок они учитывали результаты многих заказанных для этого исследований.⁴⁰ На новый

Читать подробнее

Аудит Госконтроля за 2014 год «Деятельность государства по направлению использования сланца».

К сведению:

цель экологические платы - мотивировать предприятия предотвращать или сокращать возможный ущерб, связанный с использованием природных ресурсов, выбросом в среду загрязняющих веществ и устраниением отходов.

Закон об экологических налогах, ст. 4, ч. 1.

Внешние расходы – причиненный людям, искусственной среде и экосистемам ущерб, а также риски, которые частично или полностью несет не обусловившее их лицо, а живущие в регионе влияния люди или общество в целом, включая и следующие поколения.

³⁹ Деятельность государства по направлению использования горючего сланца. Аудиторский отчет Госконтроля, 2014; Анализ экологических расходов. Центр политических исследований Praxis, 2012.

⁴⁰ Анализ влияния закона об изменении экологических налогов. Центр политических исследований Praxis, 2014; Анализ влияния экологических налогов. Институт устойчивой Эстонии и Центр прикладных исследований Тартуского

К сведению:

в результате деятельности предприятий сланцевой промышленности состояние трех грунтовых водоемов Ида-Вирумаа оценено как плохое:

- Ордовикский грунтовый водоем Ида-Вирумааского сланцевого бассейна,
- Ордовикский грунтовый водоем Ида-Вирумаа и
- грунтовый водоем Кватернар-Вазавере.

Источник: Оценка состояния грунтовых водоемов. I этап. OÜ Hartal Projekt, август 2014.

Роялти – установленный государством процент налога с продукции предприятия, он может быть связан с количеством проданной продукции или с доходом от продажи.

период предлагается установить ежегодный рост экологических сборов в пределах 3-10%. Например, плата за складирование летучей золы и полукокса, а также плата за выкачивание шахтной воды должна расти на 3%, плата за складирование пустой породы на 2%, а ежегодный рост платы за право добычи сланца должен составить 5%.⁴¹

209. При этом, делая предложение о ставках сборов, министерство исходило в большой степени из существующего положения, когда сланец используется в основном для производства электроэнергии, и не учитывало того, что сланец все больше будет использоваться для производства масла. Например, министерство решило, что экологический сбор не будет дифференцироваться по назначению природного ресурса. Поэтому в предложении о плате за право добычи не учтен возможный доход государства при получении масла из сланца.

210. По оценке Госконтроля, Министерство окружающей среды при установлении платы за добычу на следующие пять лет не учло, что производство масла в несколько раз прибыльнее, и рост экологических сборов не окажет в этой отрасли большого влияния

211. Как в аудите Госконтроля, так и в анализе Департамента конкуренции отмечается, что прибыльность производства сланцевого масла по сравнению с производством электричества и добычей значительно выше, поэтому производители масла могли бы платить больше за сланец или за продукцию из него. Например, соотношение экологических сборов и других налогов сейчас по сравнению с добывающими предприятиями в пользу производителей масла, т.е. самая большая налоговая нагрузка лежит на Eesti Energia Kaevanduste AS. Хотя и Министерство финансов проанализировало в 2013 году возможность ввода **роялти** для получения государственного дохода от использования сланца, правительство отложило эту тему до 2016 года.

212. По оценке Госконтроля, при налогообложении сланцевого сектора необходимо учитывать как происходящие внутри сектора изменения, так и то, что на инвестиционные решения в сланцевой промышленности влияют и другие государственные налоги (налог на рабочую силу, подоходный налог, акциз). В настоящее время государство не получает достойной платы за использование природного ресурса государственной важности, и такая возможность не проанализирована при составлении новых программ.

213. Отслеживая прежнее развитие, не представляется вероятным, что государство сможет к 2015 году составить программу развития сланцевой промышленности, которая будет лучше прежней. По оценке Госконтроля, министерство до принятия новых

университета, 2013; Анализ экологических расходов. Центр политических исследований Praxis, 2012.

⁴¹ Принципы и цель изменения экологических налогов, основные изменения. Министерство окружающей среды, 2014. См.

http://www.envir.ee/sites/default/files/esitlus_keskonnaministeerim_polevkivi_23092014.pdf.

направляющих использование сланца программ развития не провело важных базовых исследований и анализов, что обеспечило бы разумное использование сланцевого ресурса и получение за это достойной платы.

214. Поэтому нельзя предположить, что государство знает сейчас лучше,

- каково комплексное влияние сланцевого сектора на окружающую среду;
- сколько сланца целесообразно добывать, учитывая все влияния;
- каково влияние использования сланца на экономические показатели предприятий сланцевого сектора и на общество в целом.

215. Для улучшения ситуации Госконтроль рекомендует

- выяснить, какие комплексные влияния сопутствуют добыче и использованию сланца (в т.ч. влияние на здоровье людей, окружающую среду, **социально-экономическое влияние**), а также какие обстоятельства влияют на энергонезависимость; пока не будут выявлены эти факторы влияния, нельзя оценить целесообразный годовой объем добычи, а также то, насколько негативное влияние общество готово терпеть;
- выяснить ущерб и расходы, которые должно нести общество в связи с добычей и использованием сланца. Полученные результаты дадут возможность оценить, являются ли обоснованными установленные в отношении добычи и использования сланца экологические сборы и в какой степени их следует изменить.
- Разработать новые принципы налогообложения в сланцевом секторе и основы платежей для получения государственного дохода от использования сланца (роялти) до принятия новой программы развития энергохозяйства и новой программы развития сланцевого сектора. При этом следует учитывать, что уже в 2016 году по сравнению с нынешним моментом будет производиться значительно больше сланцевого масла.

216. В общем, осуществляемые в энергетике, в т.ч. и в сланцевом секторе, изменения должны быть принципиальными и содержательными, чтобы Эстония в действительности постепенно двигалась к более бережливой окружающей среде и ресурсам, в т.ч. и к энергосберегающей, развитию экономической структуры. Уже сейчас необходимо начать думать о комплексном реформировании экономической структуры Ида-Вирумаа, чтобы найти новые экономические рычаги, которые помогут повысить трудовую занятость в регионе. Поэтому Госконтроль рекомендует не спешить с принятием указанных выше программ развития и ставок экологических сборов, а провести тщательный анализ до

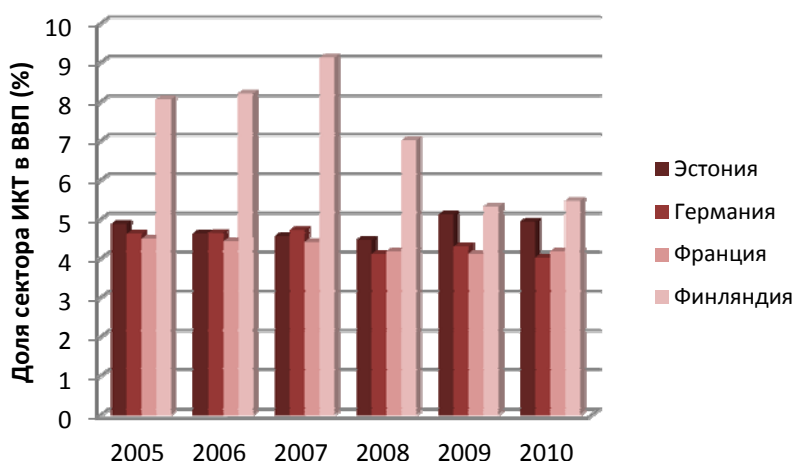
В качестве социально-экономического влияния в сланцевом секторе рассматривается влияние на среду проживания: на местное развитие, на экономическое состояние (трудовая занятость, доход), на инфраструктуру и имущество, а также на демографическое развитие.

принятия решений по использованию имеющего государственное значение природного ресурса.

Государственные ИКТ – доступность государственных данных и защищенность информационных систем нуждаются в улучшении

217. Вклад сектора информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) в ВВП Эстонии по сравнению с другими европейскими странами является значительным. Сравнивая данные прошлого десятилетия, можно сказать, что доля сектора ИКТ в ВВП Эстонии сравнима с крупнейшими в Европе, и только в Финляндии показатель значительно выше других (см. схему 12). Средняя доля сектора ИКТ в ВВП Эстонии составляет 4,8%, что значительно выше, например, чем у ближайших соседей – Латвии (3,5%) и Литвы (2,7%).

Схема 12. Доля сектора ИКТ в ВВП.⁴²



Источник: Евростат

В период 2014–2020 в государственный сектор ИКТ будет инвестировано 219 миллионов евро

218. В Эстонии ИКТ развиваются и делаются более эффективными как за счет налоговых доходов государства, так и при помощи пособий Европейского Союза. В период 2007–2013 для поддержки развития информационного общества в Эстонии было использовано, в общей сложности, около 62,6 млн евро пособий Европейского Союза. В новой программе развития информационного общества на период 2014–2020 на продвижение информационного общества планируется выделить в общей сложности около 219 миллионов евро.

В Эстонии трудно пользоваться собранными государством данными

219. Для направления развития информационного общества Министерство экономики и коммуникаций разработало программу

⁴² Евростат не публиковал после 2010 года данные о доле сектора ИКТ в ВВП.

развития информационного общества. Ее основной задачей является обеспечение использования в Эстонии ИКТ и среды, позволяющей создавать умные решения. Одним из средств достижения этого является обеспечение лучшей доступности и безопасного использования указанных государственных данных.

Открытые данные (англ. *open data*) – это собранные в общественном секторе данные, которые свободно и открыто предоставлены всем для пользования.

Например, государство собирает статистические данные, данные о пространстве, экономике и окружающей среде, архивные материалы, книги и собрания произведений искусства.

Повторное использование данных означает, что собранные первоначально с одной целью государственные данные делаются доступными общественности для пользования.

220. Через обеспечение лучшей доступности государственных данных, т.е. через предоставление **открытых данных** можно оживить экономику, сделать управление более прозрачным и увеличить вовлеченность третьего сектора, например, путем создания инновационных продуктов и услуг. Европейская комиссия рекламирует повышение доступности данных как новое золото.⁴³

221. Согласно проведенному в Европейском Союзе исследованию, в 27 странах ЕС рынок **повторного использования данных** растет не менее чем на 7% в год, а прямое и косвенное влияние повторного использования данных оценивается в сумму до 140 миллиардов евро в год.⁴⁴

222. Эстония в плане обеспечения доступности собранных государственных данных занимает скромную позицию, в основном открытые данные не раздаются и не используются повторно. В рейтинге доступности и использования открытых данных, а также социального и экономического влияния Эстония среди 77 стран, в которых проводились исследования, стоит на 14-м месте (см. схему 13, в которой приведены 19 первых стран).⁴⁵

223. В Эстонии все же нет подробного обзора открытых данных и их содержания, сами открытые данные разбросаны по разным информационным системам, часто они представлены в затрудняющей повторное использование форме.⁴⁶ В настоящий момент общественности доступны, например, данные регистра общественного транспорта Департамента шоссейных дорог, содержащее данные местных самоуправлений государственное облако, а также данные о финансах государства.

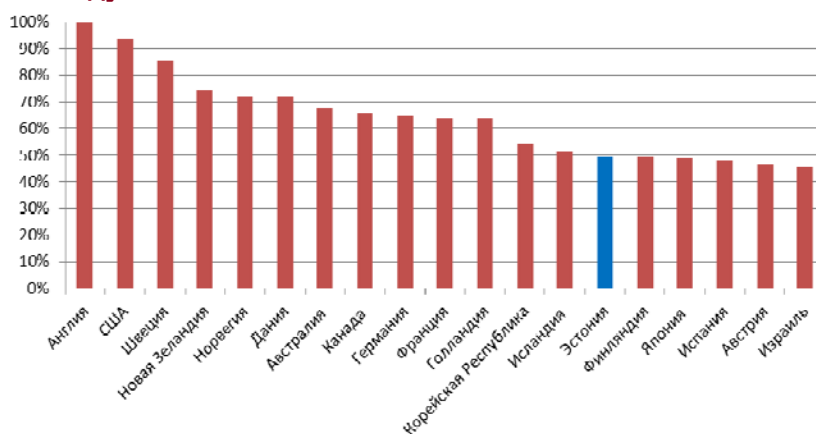
⁴³ Нели Крос, речь „Data is the new gold“, 12.12.2011. См. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/872&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

⁴⁴ Graham Vickery. Review of recent studies on PSI re-use and related market developments. Information Economics, Paris, 2011. См. http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/document.cfm?doc_id=1093.

⁴⁵ Open Data Barometer. 2013 Global Report. Open Data Institute и World Wide Web Foundation, 2013. См. <http://www.opendataresearch.org/dl/odb2013/Open-Data-Barometer-2013-Global-Report.pdf>.

⁴⁶ Зеленая книга публикации машиночитаемой общественной информации в Эстонии. Отдел государственных информационных систем Министерства экономики и коммуникаций, 2014. См. <http://www.riso.ee/et/avaandmete-roheline-raamat>.

Схема 13. Доступность данных в сравнении по государствам в 2013 году



Источник: Open Data Barometer. 2013 Global Report

224. Европейская концепция открытых данных была принята еще до вступления Эстонии в ЕС. Вступив в ЕС, Эстония взяла на себя обязательство гармонизировать внутригосударственное право с директивой по использованию информации, находящейся в распоряжении общественного сектора.⁴⁷ В закон об открытой информации требования этой директивы были добавлены только в 2012 году, когда Европейская комиссия возбудила дело о нарушении.

225. Согласно закону об открытой информации, доступ к данным следует обеспечить не позднее, чем к 1 января 2015 года. Одним из условий обеспечения доступности данных общественности является то, что данные должны быть переведены в **машиночитаемый** формат. Также законом об открытой информации на владельца информации возлагается обязательство по обеспечению бесплатного доступа к данным.

226. Исходя из того, что государству необходимо выполнять установленные законом об открытой информации обязательства, Министерство экономики и коммуникаций составило зеленую книгу машиночитаемой открытой информации Эстонии, которую Правительство Республики одобрит, предположительно, в 2014 году.

227. Цель зеленой книги – дать инструкции по обеспечению доступности данных общественного сектора. Наиболее серьезный недостаток зеленой книги – это добровольность ее применения и отсутствие достаточно четких указаний о том, как учреждения должны обеспечивать общественности доступность информации. Создан также портал публикации данных, т.е. портал открытых данных <http://opendata.riik.ee/>, но учреждения еще им не пользуются.

⁴⁷ Директива Европейского парламента и совета 2003/98/EÜ, 17.11.2003, о повторном использовании информации, находящейся в распоряжении общественного сектора. См. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0098:ET:HTML>.

Машиночитаемость означает, что цифровая информация достаточно структурирована, чтобы программа была способна достоверно определить отдельные фактические утверждения и их внутреннюю структуру.

**На учреждения
возложено
обязательство, но пока
недостаточно ясно, как
его выполнять**

228. К зеленой книге машиночитаемой открытой информации Эстонии приложена и программа действий по обеспечению доступности данных, приведенные в которой сроки частично продлены еще до одобрения книги. Для надлежащего выполнения требований закона об открытой информации все перечисленные в программе действия следовало бы реализовать к концу 2014 года. На самом деле, действия планируется проводить в жизнь постепенно до конца 2018 года.

**Сфера открытых
данных требует
надлежащих действий**

229. Сделанные на данный момент шаги хотя и необходимы для формального выполнения требований закона об открытой информации, но чтобы добиться пользы от доступности общественности данных, следует полностью выстроить систему предоставления данных в пользование общественности. В настоящее время существует опасность того, что с наступлением указанного в законе срока (01.01.2015) учреждения для формального выполнения требований опубликуют электронные выписки из своих регистров. В то же время неясно, как данные будут регулярно обновляться, как будет поддерживаться их актуальность, и как на базе данных будут создаваться новые услуги. Также требует решения вопрос безопасности данных.

230. Законом об открытой информации обязательство по оглашению и обновлению данных возложено на владельцев данных. С другой стороны, маловероятно, что владельцы данных заинтересованы в публикации данных и поддержании их актуальными, поскольку для них речь идет только об обязательстве. От обеспечения доступности данных выгоду получит, прежде всего, тот, кто сможет, используя эти данные, создать дополнительную ценность.

231. Для развития концепции открытых данных можно ходатайствовать о денежном пособии ЕС, например, объем соответствующего тура ходатайств составил в 2014 году 100 000 евро. Ходатайствующих лиц же было всего 8, что говорит об отсутствии интереса владельцев данных заниматься этой темой. В то же время круг учреждений, на которые распространяется обязательство публикации данных, очень большой: министерства и подчиненные им учреждения, конституционные институты, суды, волостные и городские управления, общественно-правовые юридические лица и др.

232. В пособиях Европейского Союза следующего периода предусмотрены денежные средства и на обеспечение доступности данных общественного сектора. В программе развития информационного общества 2020 есть мера «Продвижение привлечения пользования и участия ИКТ», на которую в период 2014–2017 предусмотрено 1,6 млн евро (по 400 000 евро в год). На эти деньги планируется поддержать пилотные проекты услуг на базе доступных общественности данных, провести обучение и перевод данных в машиночитаемый формат. По существу, поддерживаются, в числе прочего, и действия, которые должны быть реализованы к 1 января 2015 года.

233. Если правительство по-прежнему желает представлять Эстонию как э-государство, способствовать инновации, повышать

прозрачность управления, активизируя тем самым деятельность третьего сектора, то необходимо занять более сильную позицию в отношении улучшения доступности данных и ускорения принятия их к использованию.

234. Хорошим примером здесь является Соединенное Королевство⁴⁸, где многие шаги сделали именно правительство и премьер-министр. Например, для популяризации темы открытых данных в Соединенном Королевстве опубликован обзор государственных данных, создан фонд открытых данных, через который оказывается поддержка инициативам по публикации данных государства и местных учреждений, а также постоянно публикуются данные из разных сфер.

Неизвестно, защищены ли информационные системы

235. При обеспечении доступности данных для общественности государство должно гарантировать защиту данных в информационных системах. Чтобы информационная система могла в достаточной степени удовлетворить потребности ее пользователей, должно быть обеспечено, чтобы информационные системы были защищены и функционировали, а современные и достоверные данные были доступны только уполномоченным для этого лицам.

236. Эстония позитивно отличается от других стран Европы тем, что для обеспечения указанных выше требований в отношении государственных информационных систем она установила общие правила информационной безопасности, т.е. трехступенчатую систему эталонной защиты **ISKE**. Применение кодекса правил **ISKE** гарантирует, что имеющиеся в государственной информационной системе данные являются достоверными, доступными и защищенными.

237. Требуемые правила защиты информации не выполняются еще в большом количестве госучреждений и информационных систем. Согласно государственной системе управления информационной системой **RIHA**, установленным государством правилам защиты информации отвечает лишь 59% обязанных это делать информационных систем, а применение правил аудитировалось только в одной пятой части (см. схему 14).

238. В то же время, неприменение системы защиты информации не означает обязательно того, что информационная система совсем не защищена. Но это обязательно показывает, что у государства нет уверенности в том, является ли надежным ежедневное функционирование информационных систем или являются ли данные в информационных системах достоверными и актуальными.

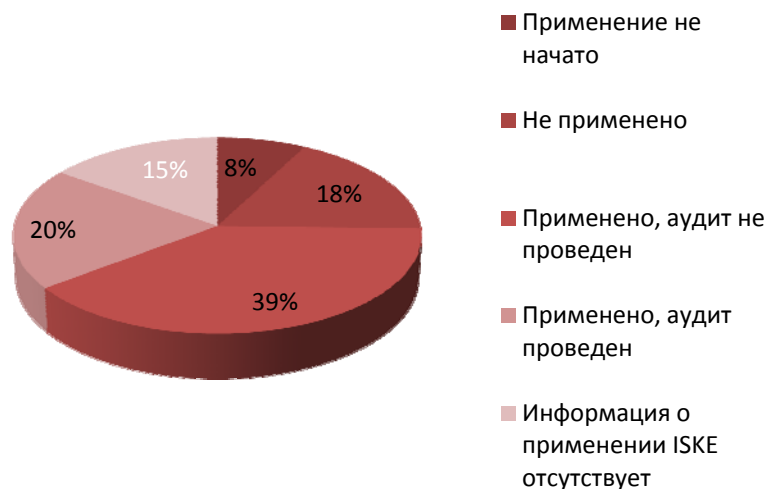
ISKE – кодекс правил по обеспечению безопасности государственных информационных систем.

Учет требований защиты государственной информации еще не стал правилом

RIHA (система управления государственной информационной системой) – совокупность данных, дающая обзор того, какие информационные системы и собрания данных есть в государстве и какие услуги они предлагают.

⁴⁸ Cross-government review - Implementing transparency. National Audit Office, 2012. См. <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2012/04/10121833.pdf>

Схема 14. Применение правил защиты информации в государственных информационных системах по состоянию на 17.09.2014.



Источник: Система управления государственной информационной системой (RIHA)

Правила безопасности планировалось внедрить к марту 2011 года

239. Принятие к использованию правил защиты информации в государственных информационных системах сделали обязательным постановлением правительства⁴⁹. Обязательным стало и проведение аудита в части применения мер по обеспечению безопасности системы. Правила защиты информации в соответствии с постановлением правительства следовало внедрить не позднее конца 2008 года, и, в зависимости от степени защиты информационной системы (высокая, средняя или низкая), в первый раз надо было провести аудит не позднее 1 марта 2011 года.

240. Хотя расходы по применению и аудиторированию правил защиты информации государственные учреждения, как правило, должны нести сами, в период 2008–2012 с этой целью предоставляли и пособия ЕС. Например, в 2008 году для внедрения ISKE в государственных информационных системах было выделено 1,9 млн евро, в 2012 году около 300 000 евро получили учреждения местного самоуправления.

241. И все же правила защиты информации во всех государственных информационных системах или базах данных полностью не внедрены и не проверены и к настоящему моменту. Например, применение ISKE не доведено до конца в таких важных государственных информационных системах как э-госкасса, база данных бюро по борьбе с отмыванием денег, база данных удостоверяющих личность документов, система голосования Рийгикогу.

⁴⁹ Постановление Правительства Республики № 252, 20.12.2007 «Система мер по обеспечению безопасности информационных систем».

К сведению:

Из аудита 2013 года «Содержание и развитие информационных систем в сфере управления Министерства окружающей среды» выяснилось, что во многих содержащих важные данные и услуги информационных системах (например, регистр окружающей среды, Эстонская информационная система природы, информационная система разрешений в сфере окружающей среды) ISKE еще не внедрен до конца и не проведен аудит.

Система управления государственными информационными системами не дает хорошего обзора применения кодекса правил по защите информации

242. В нескольких предыдущих аудитах⁵⁰ Госконтроль, в числе прочего, анализировал применение кодекса правил защиты информации. Причин, по которым госучреждения не довели до конца внедрение ISKE во всех своих информационных системах, несколько. В ответах на аудиты Госконтроля чаще всего указывалось на отсутствие денег, особенно в ситуации, когда степень защиты информационной системы высокая, поэтому и расходы по внедрению большие. Также указывалось, что внедрение ISKE не является целесообразным, если ведется реорганизация учреждений или информационных систем.

243. Медленное принятие к использованию правил защиты информации обусловлено также тем, что Департамент государственной инфосистемы (RIA), который осуществляет надзор за применением, не имеет никакого механизма для ускорения процесса, например, вытекающего из правовых актов права санкций.

244. Получение обзора применения требований по защите информации в государственных информационных системах затруднено, поскольку система управления информационными системами RINA не показывает точно и своевременно информацию обо всех информационных системах, включая применение в них правил защиты информации. Во-первых, в системе управления описаны не все государственные информационные системы. Также в части многих имеющихся там информационных систем отсутствует информация о применении ISKE (по данным RINA, 15% информационных систем, см. также схему 14).

245. Во-вторых, система управления государственными информационными системами не позволяет убедиться в том, когда должен был быть проведен последний аудит защиты информации и сделано ли это. Аудиты ISKE следует проводить с определенной периодичностью: в части систем с высокой степенью защиты защищенность следует проверять через каждые два года, при средней степени защиты – через каждые три и при низкой степени – через каждые четыре года. Кстати, и в отношении самой системы управления государственными информационными системами применение правил защиты информации еще не проверено.

246. В ситуации, когда внедрение новой программы развития информационного общества еще не начато в полную силу, есть возможность заниматься стоящими перед ИКТ государства двумя важными описанными выше вызовами: улучшением доступности открытых данных, а также применением и аудитом кодекса правил защиты информации.

247. Чтобы через обеспечение доступности данных общественного сектора оживить экономику, увеличить прозрачность управления,

⁵⁰ Например, аудит 2010 года «Результативность процесса развития государственных информационных систем»; аудит 2012 года «Использование денежных средств ЕС при продвижении информационного общества».

принимать умные решения, лучше привлечь третий сектор и способствовать инновации, государству следовало бы

- назначить ответственную организацию, которая будет координировать публикацию государственных данных;
- разработать для лиц, публикующих данные, программу действий по публикации данных и сделать обязательными публикацию данных и обновление открытых данных;
- повысить осведомленность общественности в отношении возможностей, которые возникают в связи с обеспечением доступности собранных государством данных.

248. Применение кодекса правил защиты информации – это один из важных шагов, который повысит надежность ИКТ государства, их качество и устойчивое функционирование. Поскольку государственную систему защиты информации пока еще не удалось внедрить полностью, государство должно

- определить новый срок, когда во всех государственных информационных системах должны быть внедрены и проверены требования по защите информации. Если информационные системы к этому сроку требований не выполнят, государству следует приостановить их использование;
- точно определить в программе развития информационного общества, сколько будет стоить полное внедрение правил защиты информации и из каких источников будут получены эти деньги (госбюджет или пособия ЕС).

Местное самоуправление и региональное развитие – реформе местных самоуправлений альтернатив нет

249. По состоянию на начало 2014 года в Эстонии было 215 волостей и городов. Пять лет назад их было на 12 больше: 227. При определении индекса административной способности самоуправления⁵¹ стало ясно, что способность самоуправления в большой степени зависит от численности его населения. Согласно этому, в условиях Эстонии для нормального функционирования самоуправления в нем должно проживать не менее 5000 человек.⁵²

250. По состоянию на начало 2014 года в Эстонии из 215 волостей и городов 173 являлись такими, где проживало менее 5000 человек. Иными словами, это значит, что 80% самоуправлений Эстонии

⁵¹ Индекс способности местного самоуправления. Консультационно-учебный центр Geomedia. См. <https://www.siseministeerium.ee/haldussuutlikkus/>.

⁵² Пояснительная записка к проекту закона о реформе организации самоуправлений, стр. 19. См. https://www.siseministeerium.ee/public/Omaavalitsuskorralduse_reformi_seadus_seletus_kiri_20.01.2014.pdf.

были меньше, чем нужно для разумного функционирования самоуправления. Несмотря на сокращение количества самоуправлений в результате объединения некоторых из них в течение последних пяти лет, доля самоуправлений, в которых проживает менее 5000 жителей, не уменьшилась, а осталась прежней.

251. Независимо от величины, каждое самоуправление должно справиться с предложением оказания социальной помощи и услуг, с защитой детей, работой с молодежью, организацией водоснабжения и канализации, территориальным планированием, землеустройством, обслуживанием дорог и улиц, организацией общественного транспорта, благоустройством и обращением с отходами, а также с содержанием муниципальных школ, детских садов, школ по интересам, домов культуры, библиотек, социальных центров и пр. Деньги для этого поступают, главным образом, от подоходного налога жителей самоуправления.

252. Сравнивая деньги, которые имеются в распоряжении государства и самоуправлений, можно заметить, что в последние пять лет соотношение госбюджета и бюджета самоуправлений находится в тенденции уменьшения. Если еще в 2009 году расходы самоуправлений по сравнению с расходами госбюджета составляли 24%, то в 2013 году – лишь 20%.

Разработка программы реформирования центров притяжения Эстонии принесла, в числе прочего, позитивные моменты

253. Программа министра по делам регионов еще раз в 2013 году принять решение о проведении реформы самоуправлений вновь не удалась. Цель программы реформирования заключалась в том, чтобы к 2017 году регион повседневной жизни населения совпал с границами своего самоуправления. Так люди могли бы, независимо от места проживания, получать равное обращение. Количество самоуправлений в таком случае составило бы 50-60.

254. К началу 2014 года было ясно, что разработанная в 2012 году программа реформирования в Правительстве Республики поддержки не найдет, но ею продолжали заниматься до весны, пока не сменился состав правительства. Новое правительство приняло решение больше не заниматься программой центров притяжения Эстонии. После этого фракция партии Союз Отечества и Res Publica в Рийгикогу сама представила тот же проект на рассмотрение в Рийгикогу (647SE).

255. Хотя процесс реформирования самоуправлений вновь прервался, прежде всего, по причине отсутствия политических договоренностей, в целом можно привести и позитивное влияние данного процесса:

- Разработка программы реформирования центров притяжения Эстонии привела к широкому обсуждению связанных с самоуправлениями тем в обществе, возросли готовность и желание общества провести изменения.

Программа реформирования центров притяжения Эстонии отклонена

К сведению:

опросы показали, что если не считать примерно четверть жителей Эстонии, у которых отсутствовало мнение по поводу реформы самоуправлений, эту реформу в марте 2014 года поддержал целых 71% населения Эстонии.

Источник: Министерство внутренних дел, блог организации реформы самоуправлений

К сведению:

решение общей коллегии Госсуда от 16.03.2010 по делу № 3-4-1-8-09 признало противоречащим конституции издание таких правотворческих актов, которые

устанавливали бы, какие возложенные по закону на местные самоуправления обязанности относятся к компетенции местных самоуправлений и какие – к компетенции государства;

отличали бы денежные средства, предусмотренные для решения вопросов и организации местной жизни единиц местного самоуправления от денежных средств, предусмотренных для выполнения государственных обязанностей, и предусматривали бы финансирование возложенных законом на единицы местного самоуправления государственных обязанностей из госбюджета.

Опросы общественного мнения показали, что поддержка реформы самоуправлений увеличилась. Опрос, заказанный Министерством внутренних дел, показал весной 2014 года, что реформу самоуправления поддерживало чуть больше половины населения Эстонии, а среди тех, кто имел твердое мнение в отношении реформы, сторонников было более 70%.

- Правительство Республики при отклонении программы реформирования (мнение относительно законопроекта 647SE) обосновало это решение, в числе прочего, тем, что проект не дает возможности решить поставленные Госсудом существенные проблемы: выполняемые самоуправлениями государственные задачи невозможно отличить от муниципальных, также неизвестно, сколько самоуправлениям нужно денег для их выполнения.

Тем самым Правительство Республики согласилось, что решение Госсуда от 16 марта 2010 года, которое признало такое положение антиконституционным, до сих пор не исполнено. С 2010 года Госконтроль в своих годовых отчетах неоднократно обращал внимание Рийгигогу на обязательство по исполнению решения Госсуда, но правительство до сих пор выражало мнение, что решение суда уже исполнено.

- Хотя представленный на рассмотрение Рийгигогу проект поддержки не нашел, во время его рассмотрения оба партнера по коалиции подтвердили, что реформа самоуправлений неизбежна. Было подтверждено и то, что с учетом необходимости выравнивания уровня услуг, обеспечения основных прав населения и сотрудничества самоуправлений, реформа самоуправлений должна включать в себя рычаги, которыми государство может устанавливать свою волю.

При составлении программы реформирования самоуправлений рассматриваются также вопросы функций самоуправлений и их финансирования

256. Программа деятельности Правительства Республики предусматривает разработку программы реформирования самоуправлений к 2015 году. Цель заключается в том, чтобы определить, какие задачи выполняет государство и самоуправления и как формируется финансирование выполнения задач. На министра финансов и министра внутренних дел возложена задача представить содержащую соответствующие предложения программу реформирования самоуправлений к концу 2014 года. Затем можно инициировать рассмотрение нового проекта закона о реформе самоуправлений.

257. Вероятно, и новая программа реформирования не сможет предложить в качестве решения ничего такого, что не обсуждалось уже много лет. И все же основным вопросом остается то, как найти

баланс между возложенными на самоуправления задачами и способностью самоуправлений эти задачи выполнить.

258. Необходимо будет обсудить, смогут ли самоуправления справиться лучше и способны ли они предложить необходимые общественные услуги на более качественном уровне, если самоуправления будут более крупными (например, с населением не менее 5000 человек) или если они будут предлагать эти услуги в тесном сотрудничестве между собой. Но ясно, что самоуправления невозможно укрепить без их реорганизации, как невозможно найти без этого и решение, которое обеспечило бы выполнение всех возложенных на местное самоуправление задач на разумном уровне.

259. По мнению Госконтроля, составители программы реформирования при предложении решений должны учитывать следующее:

- Образованные после реформирования местные самоуправления должны являться сильными партнерами государства. Оставив самоуправлениям меньше задач, можно смягчить большинство нынешних проблем самоуправлений, но слабые самоуправления не в интересах населения. Кроме того, такое распределение задач ограничило бы возможность общины решать вопросы местной жизни, а государству пришлось бы для выполнения этих задач самому найти как деньги, так и людей.
- Следует всячески поддерживать принятие самостоятельных решений внутри общины. В то же время, общинная идентичность часто связана не с границами волости, а с меньшим местом или деревней. Для развития общинного обсуждения и принятия самостоятельных решений можно, например, дать деревням больше возможностей участвовать в формировании определенных решений или самим принимать эти решения.
- Развитие сотрудничества самоуправлений и учет интересов населения неизбежны и за пределами своей волости: даже если во всех самоуправлениях проживало бы не менее 5000 человек, качественное выполнение многих задач не было бы возможным или разумным без сотрудничества самоуправлений. В отношении сотрудничества самоуправлений можно привести позитивные примеры как в сфере обращения с отходами, так и, например, в вопросах организации общественного транспорта, т.е. в тех сферах, которые требуют сотрудничества как минимум на уровне уезда.

Во многих других сферах сотрудничество самоуправлений до сих пор было недостаточным. Это обусловлено, в числе прочего, тем фактом, что и для организации сотрудничества в самоуправлениях должны быть хорошо знающие данную сферу специалисты, которых не хватает во многих маленьких самоуправлениях сейчас, а при

нынешнем положении дел не будет хватать и в дальнейшем. Прежняя практика показывает, что конкурирующие между собой самоуправления нельзя направить внешним убеждением на эффективное сотрудничество, если они сами этого не желают, а причиной могут быть политические, межличностные или иные противоречия.

К сведению:

Министерство внутренних дел в последние годы заказывало следующие касающиеся сотрудничества местных самоуправлений исследования, обучения и консультационные услуги:

- сотрудничество государства и местных самоуправлений (2011);
- поддержка подготовки объединения и общего оказания услуг самоуправлениями (2013);
- обобщение и промежуточные отчеты по проекту «Внедрение сотрудничества местных самоуправлений для лучшего выполнения задач местного самоуправления и для более качественного и эффективного оказания общественных услуг» (2013):
 - организационные правила и возможные модели сотрудничества единиц местного самоуправления,
 - описание услуг и задач, а также моделирование региона сотрудничества,
 - совместное учреждение и передача заданий другому подразделению местного самоуправления.

Источник: Министерство внутренних дел, www.siseministeerium.ee

- Местное самоуправление должно быть заинтересовано и иметь возможность влияния на развитие предпринимательства на своей территории. Жизнь показывает, что даже самое маленькое самоуправление стремится сохранить свою школу, детский сад, построить стадионы и бассейны. При этом у них нет возможности и умения вкладывать в создание льготной предпринимательской среды, которая привлекла бы в регион людей и создала рабочие места, т.е. тех, кто нуждался бы в услугах в сфере образования и досуга.
- По мнению Госконтроля, реформа самоуправлений неизбежна, и если ее откладывать, то проведение реформы в жизнь будет становиться все труднее. Системную реорганизацию самоуправлений следует рассматривать вместе с уровнем государства, в числе прочего и в разрезе расположения, возможной реорганизации и оптимизации рабочих мест учреждений общественного сектора.

260. Учитывая, сколько исследований в региональной сфере проведено как ранее, так и в последние годы, решения по реформе самоуправлений следует принять с использованием этих исследований, а не откладывать решения, указывая на необходимость снова начинать исследовать и анализировать. Например, если новая программа реформирования ставит на важное место при выполнении задач самоуправлений более тесное сотрудничество, то для этого можно использовать заказанные Министерством внутренних дел многочисленные исследования о сотрудничестве самоуправлений (анализ, исследования, обучения, см. левую графу).

261. На проведение исследований потрачено уже много денег, поэтому новые исследования следует заказывать очень взвешенно. Например, в последние годы только на касающиеся сотрудничества исследования, обучение и консультационные услуги, где одним из заказчиков выступало Министерство внутренних дел, было затрачено не менее 126 000 евро. На заказанные в процессе исследования центров притяжения Эстонии, на организацию обсуждения и управление процессом было затрачено в общей сложности около 172 000 евро.

262. Госконтроль не утверждает, что исследования в сфере местных самоуправлений и регионального развития больше проводить не следует, а обращает внимание на то, что при их проведении необходимо действовать разумно, избегая дублирования и заказа все новых исследований, где не получается прийти к решению.

263. В качестве примера такой опасности можно привести несоординированность работы Министерства внутренних дел и Министерства финансов в рамках долго подготавливаемого проекта, результаты которого планируется использовать и при разработке новой программы реформирования.

264. А именно, в 2014 году Министерство внутренних дел получило пособие на разработку методики оценки задач самоуправлений и доходной базы, чтобы с ее помощью определить способность самоуправлений по выполнению задач. Работа была распределена между Министерством внутренних дел и Министерством финансов: Министерство внутренних дел должно было проанализировать задачи местных самоуправлений и поддержать подготовку добровольных объединений, в задачу Министерства финансов входило проанализировать связи между задачами и финансами. Размер пособия, включая все связанные с проектом действия, составил 320 000 евро.

265. Поскольку пособие изначально было разрешено использовать до конца 2014 года и теперь этот срок продлен до марта 2015 года, на проведение действий осталось мало времени. Поэтому Министерство финансов не дождалось, пока Министерство внутренних дел составит обзор задач самоуправлений, а начало составлять свой обзор задач для анализа финансовых связей.

266. Госконтроль видит опасность того, что помимо дублирования работы по составлению обзора задач самоуправлений, несмотря на сотрудничество Министерства внутренних дел и Министерства финансов, полученные результаты будут неточными. Это означает, что в отношении выясненных задач, установленных Министерством внутренних дел, нельзя быть уверенным в том, включает ли стоимость задач, определенная Министерством финансов, содержание, совпадающее с задачами, которые определило Министерство внутренних дел.

267. В итоге должен быть получен важный результат – чтобы на основании работы Министерства внутренних дел и Министерства финансов Правительство Республики могло бы к концу 2014 года разработать программу реформирования самоуправлений и на базе этого инициировать проект с целью проведения реформы самоуправлений. Если работа Министерства внутренних дел и Министерства финансов не будет согласована, то готовность обещанной программы реформирования находится под сомнением.

268. По оценке Госконтроля,

- необходимо в скорейшем порядке провести реформу самоуправлений, которую можно будет считать удавшейся, если местные самоуправления станут в результате сильнее. Иными словами, наряду с предложением качественных услуг следует найти такое решение, в результате которого подразделения местных самоуправлений в реальности стали бы партнерами и балансирующей силой центральной власти;

- реформа самоуправлений должна быть содержательной. В ходе ее проведения необходимо комплексно пересмотреть все задачи и ясно определить, идет ли речь о государственной или муниципальной функции. На самоуправления следует возложить те задачи, которые по своей сути или целесообразности разумно выполнять на местном уровне. Можно было бы рассмотреть решение о том, чтобы более сильные самоуправления имели возможность выполнять больше задач также государственного уровня;
- необходимо обеспечить достаточно денег для выполнения задач самоуправлений. Система финансирования задач местных самоуправлений должна быть четкой и понятной. Самоуправления должны иметь реальную возможность влиять на свои доходы при помощи местных налогов. Следует отдавать предпочтение решениям, при которых деньги, которые самоуправления получают при посредничестве государства, не приходили бы из разных раздробленных источников (в т.ч., например, пособия из госбюджета, слабо связанные с их целями), а обеспечивали бы самоуправлению единый источник денег и возможность использовать его для расходов по необходимости. Деньги, необходимые для выполнения государственных задач, должны четко различаться по задачам и покрывать все связанные с выполнением задач расходы самоуправлений (в т.ч. хозяйственные и капитальные расходы);
- необходимо создать объективный, заслуживающий доверия и эффективный внутренний контроль в местном самоуправлении. Степень самостоятельного принятия решений местным самоуправлением должна находиться в балансе с обязательством по предоставлению людям всей информации об обстоятельствах принимающихся решений, чтобы можно было оценить их разумность;
- должно быть ясно, какую ответственность несет самоуправление, которое выполняет возложенные на него задачи выборочно или оставляет какие-то задачи невыполненными.

