

# Обзор использования и сохранности госимущества в 2012-2013 гг.

---

## Вместо предисловия

Нынешний обзор Госконтроля о развитии и экономическом положении Эстонского государства был составлен в то время, когда в обществе всё больше начал осознаваться тот факт, что представление о государстве, которое мы стремились создать, и государство, которое мы на самом деле способны содержать, не совпадают. Чтобы будущее не настигло нас неожиданно, Госконтроль в нынешнем году дает более подробный и обобщающий обзор того, в какой ситуации мы находимся и что нас ждет. В качестве объективного эксперта Госконтроль может сейчас, да и в будущем, представить нынешним и будущим депутатам сбалансированный объективный взгляд, ничего не очерняя и не приукрашивая.

Наблюдая за положением экономики, финансов и людей, я вижу, что несмотря на восстановление экономики после сильного спада 2009 года и на порядок в государственном учете, многие работающие люди в своей реальной, а не в проживаемой на основании средних статистических данных жизни не чувствуют, что их уровень жизни значительно улучшился.

Кроме работающих людей, по-прежнему тяжелая жизнь и у пенсионеров. Хотя цифры роста пенсии в процентах кажутся красивыми, рост реальной суммы является совсем незаметным, поскольку параллельно дорожает и жизнь. Также не улучшилась доступность врачебной помощи. Люди направляются в поисках лучшей жизни и возможностей самореализации в города или за границу. Управлять редконаселенными сельскими районами и развивать жизнь еще оставшихся там людей становится все сложнее.

В обществе все больше ощущается ожидание того, что проявленные в самые трудные периоды экономического кризиса терпение и бережливость выльются в осязаемое улучшение уровня жизни, и что произойдет это не в неопределенном будущем, а в ближайшие годы.

Несмотря на небольшой государственный долг, достаточно хорошо сбалансированный бюджет и наличие резервов, Эстонское государство испытывает проблемы с покрытием растущих социальных расходов. После, главным образом, выплаты пенсий, финансирования здравоохранения и социальных расходов, в более широком смысле, а для всего прочего остается мало возможностей. Поэтому с небольшим финансированием и медленным ростом расходов должны смириться другие сферы деятельности, прежде

всего, влияющие на будущее государства. Государство может инвестировать, в основном, за счет внешних средств, и вместе с их сокращением уменьшаются и инвестиции. Нашу зависимость от внешней помощи показывает и небольшой размер инвестиций в ближайшие годы, потому что денежные средства Европейского Союза за прошлый бюджетный период закончились, а начало выплат по новому бюджетному периоду займет пару лет.

Реальное положение дел в Эстонии заключается в том, что как государству, так и местным самоуправлениям в долгосрочной перспективе будет все труднее. Появляется вызов – как экономика в условиях сокращения трудоспособного населения сможет зарабатывать достаточно дохода для общества и госказны. В то же время, усиливается давление в части еще большего повышения социальных расходов. Исследования показали, что пенсионная система и система здравоохранения Эстонии в долгосрочной перспективе не являются в этих условиях устойчивыми.

Восстановившую независимость Эстонию строят уже более двух десятилетий. Решения часто приходилось принимать быстро, а не тратить слишком много времени на оценку возможных влияний, широкомасштабные обсуждения и на координацию действий между разными сферами деятельности государства, а также внутри госаппарата. Не всегда, а особенно в последние годы, за этими быстрыми и непродуманными решениями стояло внешнее давление, чаще это было нежелание или неспособность смотреть вглубь вопроса. Эти обстоятельства, в свою очередь, повлияли на качество и подготовленность решений. Комплексной и системной программы продвижения жизни в Эстонии не создано.

Стоящие же перед Эстонией демографические и другие проблемы заставляют планировать развитие государства комплексно, критически оценивая свои возможности. Для этого требуется запастись временем, честно посмотреть самому себе в глаза и ответить на вопрос, какие обязательства сможет взять на себя Эстонское государство в долгосрочной перспективе. Вопрос больше не заключается в том, сможем ли мы продолжать прежним образом. Важно не затягивать с возможными выборами и решениями до того момента, когда мы уже не сможем влиять на течение процессов.

По моей оценке, при планировании дальнейшего развития государства и местных самоуправлений необходимо найти ответы на следующие вопросы: а) какие блага предлагает людям общественный сектор; б) каков минимальный стандарт услуги; в) сколько стоит предложение блага, кто за него платит и откуда берутся деньги для этого; г) кто должен обеспечивать человеку услугу – государство или местное самоуправление.

Поскольку большинство услуг и общественных благ человек получает сейчас через местное самоуправление, то при принятии решения важно рассматривать пакет задач, доходов-расходов и услуг государства и местного самоуправления в комплексе и взаимодействии. Поэтому следует согласовывать реформы расходных сфер и предлагаемые услуги с реформой местных самоуправлений.

Осмелюсь утверждать, что местные самоуправления на десяток лет опережают государство по тенденциям развития. Имею в виду, что все, что мы видим сейчас в местных самоуправлениях, все эти сложности функционирования могут проявиться и на уровне государства в целом, и даже раньше, чем через десять лет. Это означает, что пересмотра требуют не только крупные расходные сферы государства, но и предлагаемые государством услуги в более широком смысле, качество и/или доступность которых в действительности не всегда удается обеспечить.

Но чтобы эти необходимые для Эстонского государства решения были приняты и реализованы, необходимо широкомасштабное соглашение: с одной стороны, необходима готовность открыто признавать проблемы и упущения, с другой стороны, требуется конструктивный настрой, чтобы направить энергию на совместный поиск наилучших решений, а не на то, чтобы сосредоточившись на пустых мелочах, хлестко нападать на кого-то, еще больше углубляя в обществе пропасть между ожиданиями и реальностью.

Необходимые решения не являются эмоционально простыми, но выхода нет – от мира завышенных ожиданий нужно двигаться в сторону реального мира. Иными словами, с одной стороны – следует смотреть, что мы в действительности можем не делать, что могли бы сделать по-другому, а с другой стороны – надо делать шаги, чтобы в госбюджете появились так называемые новые деньги. Для этого следует искать смелые и оригинальные, но в то же время разумные и работающие решения.

Чтобы при поиске решений для наших проблем не остаться в слишком местном контексте, необходимо продолжать рассматривать все в более широком масштабе – в контексте развития Европейского Союза и мирового сообщества, учитывая долгосрочные интересы, а не исходя только из отдельных краткосрочных соображений.

С учетом всех этих экономических и организационных проблем государства, с которыми Эстония сталкивается уже сегодня и еще больше столкнется завтра-послезавтра, было бы разумно уже сейчас начать обмен мнениями, аналогичный тому, который внутри Эстонии необходимо провести по оси государство – местные самоуправления. То есть, другими словами, нам надо продумать, какие функции, учитывая наши способности, могут выполняться здесь, на месте, и какие функции вместе с бюджетом было бы разумно сосредоточить на уровне Европейского Союза. И это обсуждение должно быть прагматичным, рациональным, свободным от предубеждений.



Алар Карис  
Государственный контролер Эстонской Республики  
Октябрь 2013

## Содержание

<b>Госимущество и его использование</b>	<b>6</b>
Правительство использовало деньги налогоплательщиков в большинстве случаев законно	6
<b>Экономическое и финансовое положение государства</b>	<b>8</b>
На фоне Европы Эстония хорошо справилась с кризисом	8
Валовый продукт Эстонии больше, чем в годы бума	8
Объемы экспорта выше, чем в быстрое время роста	9
Доходы госбюджета из года в год росли	10
Дефицит бюджета самый маленький в ЕС 27	11
Государственный долг самый маленький в Европейском Союзе	12
<b>Положение людей в Эстонии</b>	<b>14</b>
Цены в Эстонии быстро вышли на среднеевропейский уровень, а покупательская способность жителей Эстонии – нет	14
Цены росли быстрее зарплат	16
Минимальная зарплата среди самых низких в Европе	16
Нуждающихся в помощи семей вдвое больше, чем до кризиса	18
Люди уезжают из Эстонии	18
Люди уезжают из сельской местности	20
Харьюмаа – единственный уезд, где по сравнению с периодом десятилетней давности живет больше детей	20
Зарплата выше среднего уровня только в Харьюском уезде	22
В четырех уездах в относительной бедности проживает четверть населения	23
Положение государства лучше, чем положение людей	23
<b>Вызовы для устойчивого развития Эстонии</b>	<b>24</b>
Рост экономики меньше ожидаемого, рост экспорта приостановился, производительность рабочей силы уменьшилась	24
Большинство доходов государства уже забронировано	27
По причине роста социальных расходов остается мало денег для поддержки развития государства	29
Нет внешних пособий, нет и инвестиций	31
Вызовы для развития государства обостряются сокращением и старением населения	32
При уходе с рынка труда десяти человек взамен приходит восемь	32
Давление в части роста социальных расходов с годами только усиливается	33
Риски для развития местных самоуправлений еще выше, чем у государства	34
Доходы только трех уездов превышают уровень 2008 года	35
Доходы местных самоуправлений растут значительно медленнее, чем доходы государства	37
Способность самоуправлений по предложению услуг населению в большой степени отличается, и раскол увеличивается	38
<b>Устойчивое развитие государства предполагает широкомасштабное обсуждение и открытое принятие решений, новый же закон о госбюджете ведет, скорее, в противоположном направлении</b>	<b>38</b>
<b>Пенсионная политика государства – отложенные решения</b>	<b>45</b>

Дефицит пенсионного страхования все больше увеличивается	45
Люди выходят на пенсию раньше наступления официального пенсионного возраста	47
Устойчивость пенсионной системы предполагает проведение системных изменений	50
Решения о том, как сделать пенсионную систему в перспективе устойчивой, необходимо принять в течение двух лет	52
<b>Сланец – возможность получить дополнительный доход в бюджет</b>	<b>53</b>
Другие государства требуют большей платы за использование природных ресурсов	57
Государство не взимает достойной платы за продукцию из сланца	57
<b>Государственные коммерческие общества – отсутствие видения собственника</b>	<b>58</b>
Государство часто не направляет деятельность своих коммерческих обществ	59
Слабый надзор собственника – государство не отстаивает свои интересы	61
Неясно, зачем государству нужно то или иное коммерческое общество	62
<b>Инвестиции – уроки евроденег</b>	<b>64</b>
Выбираются инвестиции, которые можно сделать за счет евроденег	65
Многим реальным потребностям развития отводится роль бедного сироты	66
В инвестиционном азарте часто не думают о будущих расходах на содержание	67
Использование инвестиционных средств часто тормозится административной неспособностью	67
<b>Местные самоуправления – государство не захотело заниматься содержательными проблемами</b>	<b>69</b>
Добровольное объединение самоуправлений проблем не решит	71
Реформа самоуправлений требует комплексного подхода	72
Реформа сферы не решит содержательных проблем самоуправлений	73
Система финансирования местных самоуправлений требует принципиальных изменений	75
Проблемы с демократией в самоуправлениях связаны с политической культурой и осведомленностью	78
Сильные и демократичные самоуправления не появятся без проведения реформы самоуправлений	80

## Госимущество и его использование

1. Задача Правительства Республики состоит в использовании денег налогоплательщиков для продвижения жизни в Эстонии. В 2012 году с согласия Рийгикогу (парламент) в распоряжении правительства имелось 7,6 млрд евро<sup>1</sup> для улучшения уровня жизни людей, заботы об их безопасности и другой помощи развитию общества. В нынешнем году правительство имело в своем распоряжении немного больше средств, около 7,7 млрд евро денег из госбюджета. На что правительство намеревается тратить деньги, какие государственные услуги предлагаются налогоплательщику и каких результатов стремятся достичь, министры и правительство записали в пояснительные записки к госбюджету и в программы развития.

2. От правительства ожидается выполнение целей и результативное использование денег, но при этом деньги должны быть потрачены целенаправленно. Обязанность Госконтроля заключается в том, чтобы помочь общественности понять, как государственные управленцы справились со своими обязанностями: использовались ли деньги налогоплательщиков результативно, законно и понятным для общественности образом. Для этого Госконтроль проводит проверку результатов, соответствия и финансов.

3. Госконтроль ежегодно выясняет, использовались ли деньги налогоплательщиков госучреждениями для разрешенных госбюджетом действий, как обращались с госимуществом и надлежащим ли образом эти действия отражались в бухгалтерском учете. Госконтроль ежегодно дает оценку использованию денег государством как целым, всеми министерствами и конституционными учреждениями. Отчеты представляются Рийгикогу, и с ними можно ознакомиться на сайте Госконтроля.

Правительство использовало деньги налогоплательщиков в большинстве случаев законно

4. По оценке Госконтроля, госучреждения совершали в 2012 году экономические сделки исходя из законов, т. е., проще говоря, расходовали деньги так, как это было предусмотрено законом о госбюджете. С другой стороны, из года в год допускаются одни и те же ошибки. Например, министерства по-прежнему берут на государство долгосрочные обязательства, на что, согласно закону о госбюджете, у них нет права.

5. Закон о госбюджете гласит, что госучреждения могут брать займы, пользоваться финансовым лизингом, а также брать другие долгосрочные финансовые обязательства только в том случае, если Рийгикогу при утверждении госбюджета дает на это разрешение. Однако это требование министерства игнорировали. Заключены долгосрочные непрекращаемые договоры аренды, которые

### Читайте более подробно

в пояснительной записке к госбюджету, на что правительство обещало в нынешнем году тратить деньги в сферах образования, здравоохранения, рынка труда и пр. [www.fin.ee/riigieelarve-2013](http://www.fin.ee/riigieelarve-2013).

### Без разрешения Рийгикогу взято долгосрочных обязательств почти на 300 миллионов евро

<sup>1</sup> Одобренные в Рийгикогу расходы госбюджета 2012 и 2013 гг. вместе с передаваемыми дальше расходами. Передаваемые дальше расходы – это запланированные в госбюджете как доходы, так и расходы, а также прочие платы, которые государство собирает и передает указанному в правовом акте лицу.

госучреждение может прекратить досрочно только в том случае, если лизингодателю будут уплачены все лизинговые платежи, остаточная стоимость предмета лизинга и расходы по финансированию. По состоянию на конец 2012 года таких обязательств было взято на государство в сумме 296 миллионов евро, что на 19 миллионов меньше, чем годом раньше. И все же нарушение по-прежнему остается серьезным. Хотя Госконтроль обращал внимание на проблему и ее возможное решение в предыдущие годы, в т. ч. и в прошлом году, и Министерство финансов обещало более четко регулировать взятие долгосрочных обязательств, до настоящего момента этого не сделано.

6. Допускаются и другие ошибки в части добросовестного использования денег налогоплательщиков и госимущества. По оценке Госконтроля, госучреждения не всегда при обращении с госимуществом исходили из принципа увеличения выгоды и предотвращения ущерба. Одним из примеров может служить то, как Департамент шоссейных дорог предоставил карьеры в пользование предприятиям. По оценке Госконтроля, Департамент шоссейных дорог заключил невыгодные для государства договоры, поскольку взял на государство обязательства, которые не должен был брать, и отказался от выгоды, которую государство могло получить от предоставления карьеров в пользование. Принципы закона о госимуществе продолжают нарушать Силы обороны, которые предоставили принадлежащие государству жилые помещения в пользование лицам, которые не имеют на это права, или предоставили помещения в аренду по необоснованно льготным ценам.

7. По возможности эффективному использованию денег налогоплательщиков мешает и нарушение требований при госзакупках. Хотя, по оценке Госконтроля, министерства в целом соблюдают закон о госзакупках, и положение по сравнению с прежними годами улучшилось, все же допускаются и ошибки. Например, в 6 министерствах из 11 не была проведена соответствующая закону процедура закупки. Часто допускались ошибки в части требований документирования процедуры закупки, в регистр госзакупок предоставлялась ошибочная неверная информация, договоры не заключались в письменной форме или заключались на других по сравнению с извещением о закупке условиях.

8. Уровень ведения бухгалтерского учета министерств улучшился и выровнялся. Годовой бухгалтерский отчет государства за 2012 год, по оценке Госконтроля, в основном является правильным, достоверно отражая финансовое состояние государства, экономический результат завершившегося года и денежные потоки государства.

9. О замечаниях Госконтроля в части отчета государства за хозяйственный год, в т. ч. о проблемах отчета о выполнении госбюджета и о читаемости закона о госбюджете, об ожидающем госучреждения росте цен на аренду и пр. можно прочитать в аудиторском отчете Госконтроля «Правильность сводного отчета

**Организация ведения бухгалтерского учета государства улучшилась**

государства за 2012 хозяйственный год и законность сделок», а также в пунктах 142-157 настоящего обзора.

## **Экономическое и финансовое положение государства**

10. В 2012 году экономика 27 стран Европейского Союза (ЕС 27) и зоны евро после краткосрочного и скромного подъема, последовавшего за финансовым кризисом, вновь стала падать. В 2012 году экономика ЕС 27 продемонстрировала снижение на 0,4% (см. также таблицу 1). Падение было зафиксировано примерно в половине стран ЕС. Во II квартале нынешнего года экономика Европейского Союза хоть и вновь немного ожила, но по итогам года в Европейском Союзе вновь прогнозируется охлаждение экономики.

11. Неуверенность в экономике означает для государства невысокие доходы и трудности по несению взятых (в хорошие времена) обязательств. Так, в прошлом году из ЕС 27 лишь Германия смогла заработать столько же дохода, сколько потратила, бюджеты всех остальных стран ЕС остались в дефиците, который в целом по ЕС 27 составил 4% от внутреннего валового продукта (ВВП) Европейского Союза. Хотя сводный дефицит был меньше, чем в 2011 году, для превысивших доходы расходов пришлось все же искать деньги, поэтому долговое бремя ЕС 27 еще больше увеличилось, достигнув 85% ВВП.

На фоне Европы Эстония хорошо справилась с кризисом

12. Развитие последнего времени показывает, что экономика Европы вовсе не преодолела начавшийся пять лет назад кризис, и по-прежнему необходимо искать решения, которые помогут придать экономике, при больших государственных долгах, устойчивый толчок и избежать снижения уровня жизни людей. Ученые-экономисты занимают в отношении возможностей преодоления кризиса разные позиции, но одним примером того, как можно хорошо выйти из всемирного экономического кризиса, на международном уровне считается Эстония.

### **Валовый продукт Эстонии больше, чем в годы бума**

13. По так называемым, крупным финансовым и экономическим показателям, на которые в Европе в основном обращают внимание и на основании которых дают оценки, как раз и можно сказать, что Эстония восстановилась после кризиса. Более того, по многим экономическим аспектам Эстония превзошла и результаты времени быстрого роста, т. е. бума.

14. Самый общий показатель сравнения экономик государства, т. е. внутренний валовый продукт, вырос в Эстонии в 2012 году меньше, чем в 2011 году, но в Европейском Союзе роста более 3,9% сумела добиться только Латвия (рост 5,0%). Годом раньше, т. е. в 2011 году рост экономики составил 9,6%, и этот показатель не превысила ни одна из стран ЕС (см. также таблицу 1).



**Таблица 1. Рост ВВП в Эстонии и в странах Европейского Союза в период 2009-2012 (%)**

Реальный рост ВВП	2009	2010	2011	2012
Эстония	-14,1	2,6	9,6	3,9
ЕС 27	-4,5	2,0	1,7	-0,4
Литва	-14,8	1,6	6,0	3,7
Финляндия	-8,5	3,4	2,7	-0,8
Швеция	-5,0	6,6	2,9	1,0
Латвия	-17,7	-1,3	5,3	5,0

Источник: Евростат

15. В 2012 году экономика Эстонии дошла до того уровня, когда товаров и услуг было произведено в денежном выражении больше, чем в пик периода бума. Если в 2008 году ВВП составил 16,2 млрд евро, то в 2012 году – 17,4 млрд евро. Правда, учет приведен в текущих ценах, т. е. влияние на этот показатель оказало и удорожание товаров и услуг. В то же время, в устойчивых ценах ВВП Эстонии тоже достигает высшего уровня времен бума. Если в устойчивых ценах 2005 года ВВП (валовой внутренний продукт) Эстонии составлял в 2007 году 13,2 млрд евро и в 2008 году 12,7 млрд евро, то в 2012 году после снижения он вновь составил 12,7 млрд евро.

### Объемы экспорта выше, чем в быстрое время роста

16. При восстановлении экономики после кризиса очень важную роль играл экспорт товаров и услуг. В то время как частное потребление и инвестиции резко сократились, уменьшился и объем экспорта, но все же не настолько, и это помогло удержать экономику Эстонии от еще более глубокого падения. В период 2010-2011 экспорт товаров и услуг начал быстро расти, став мотором экономического роста в эти годы. Объемы экспорта уже в 2011 году превысили пик времен бума, и хотя рост экспорта в 2012-2013 гг. существенно замедлился, объемы в текущих ценах значительно превышают уровень 2008 года (см. также таблицу 2).

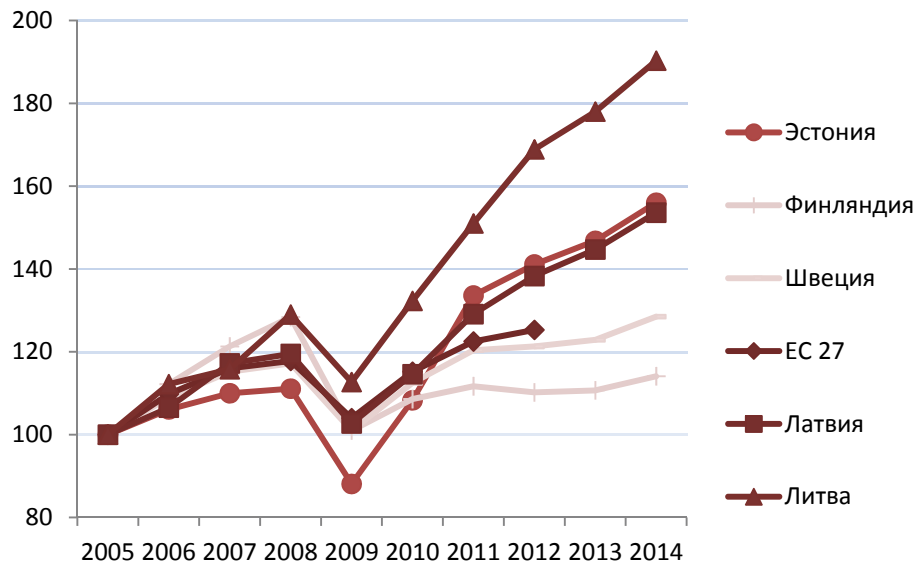
**Таблица 2. Объем экспорта товаров и услуг в Эстонии в период 2008-2012**

	2008	2009	2010	2011	2012
Экспорт (млрд евро)	11,5	8,9	11,4	14,7	15,8
Рост по сравнению с предыдущим годом (%)	7,0	-22,6	27,6	28,9	7,5

Источник: Евростат

17. Рост экспорта в Эстонии после кризиса был больше и по сравнению со средним показателем по ЕС 27, а также с нашими основными торговыми партнерами (см. схему 1).

**Схема 1. Рост экспорта в Эстонии по сравнению со средним показателем по ЕС 27 (базовый год 2005 = 100%)\***



\*По 2013 и 2014 гг. дан прогноз.

Источник: Евростат

18. Восстановление поддержанного экспортом роста экономики некоторым образом укрепило уверенность людей в будущем и активизировало частное потребление. В 2012 году, наряду с экспортом, мотором роста экономики стало внутреннее потребление, а также инвестиции, сделанные в большей степени при помощи внешних пособий и дохода от продажи квот на загрязнение окружающей среды.

19. Оживление экономики после кризиса 2009 года привело к восстановлению трудовой занятости и сокращению безработицы. Работавших людей, по последним данным, почти столько же, сколько было во времена бума. Если в 2008 году занято было 656 000 человек и в 2010 году 571 000 человек, то по состоянию на II квартал 2013 года заняты были 645 000 человек. Безработица снизилась с 16,9% в 2010 году, до 10,2% в 2012 году и до 8,1% во II квартале нынешнего года, а к осени текущего года сократилась еще больше. С улучшением ситуации на рынке труда выросли и доходы населения, среднемесячная брутто-зарплата по состоянию на 2012 год достигла 887 евро, увеличившись по сравнению с предыдущим годом на 5,7%. Согласно прогнозу Министерства финансов, средняя зарплата должна в нынешнем году увеличиться до 940 евро.

### Доходы госбюджета из года в год росли

**Бюджетная позиция правительственного сектора** - разница между общими доходами и общими расходами правительственного сектора

20. От состояния экономики государства зависит и состояние государственной казны. Первоначальное промедление правительства в части реагирования на проявления мирового экономического кризиса заменилось в последние месяцы 2008 года и в 2009 году усиленным сокращением расходов госбюджета и поиском дополнительных доходов. За несколько месяцев, в основном за счет сокращения расходов и повышения налогов, увеличения дивидендов государственных коммерческих обществ и продажи госимущества, **бюджетная позиция правительственного сектора** была улучшена примерно на 1,3 млрд евро.

21. В результате этой деятельности доходы госбюджета не сократились даже в период самого глубокого кризиса, когда спад экономики составил около 14%. В 2009 году в госказне было на 60 миллионов евро больше, чем в 2008 году. Примерно двухпроцентный рост продолжался и в период 2010-2011. При восстановлении экономики доходы госбюджета начали расти быстрее, в 2012 году в госказну поступило 6,4 млрд евро (без перенаправляемых дальше платежей), что примерно на миллиард больше, чем в 2008 году.

22. Хотя все расходы за счет текущих доходов покрыть не удалось, дефицит бюджета правительственного сектора в 2009 году был относительно скромным по сравнению с остальной Европой. Если экономика ЕС 27 сократилась в 2009 году на 4,5% и дефицит сводного бюджета составил 6,9%, то дефицит бюджета правительственного сектора Эстонии, при спаде экономики в 14,1%, составил 2% (см. также таблицу 3). Небольшой дефицит во время кризиса и достижение профицита бюджета в период 2010-2011 показали, что правительство Эстонии посчитало приоритетом строгую бюджетную политику. Такой усиленной экономии не смогла или не захотела добиться ни одна другая страна ЕС.

**Таблица 3. Бюджетная позиция правительственного сектора в Эстонии и в странах Европейского Союза в период 2009-2012 (% от ВВП)**

	2009	2010	2011	2012
Эстония	-2,0	0,2	1,2	-0,2
ЕС 27	-6,9	-6,5	-4,4	-4,0
Финляндия	-2,5	-2,5	-0,8	-1,9
Швеция	-0,7	0,3	0,2	-0,5
Латвия	-9,8	-8,1	-3,6	-1,2
Литва	-9,4	-7,2	-5,5	-3,2

Источник: Евростат

### **Дефицит бюджета самый маленький в ЕС 27**

23. В 2012 году бюджет правительственного сектора Эстонии (в т. ч. и из-за принципов затнесения в расходы денег, поступивших от продажи квот на загрязнение) хоть и опять ушел в дефицит, но он был самым низким из всех стран ЕС. Сводный дефицит ЕС 27 составил 4% от ВВП объединения, а допустимый предел дефицита (3% от ВВП страны ЕС) превысили 16 государств из 27.

24. Расходы периода 2009-2012, которые превысили доходы, Эстония финансировала за счет накопленных в прежние годы резервов, а также из заемных денежных средств. Так, дефицит госбюджета 2012 года был покрыт за счет резервов и займов.

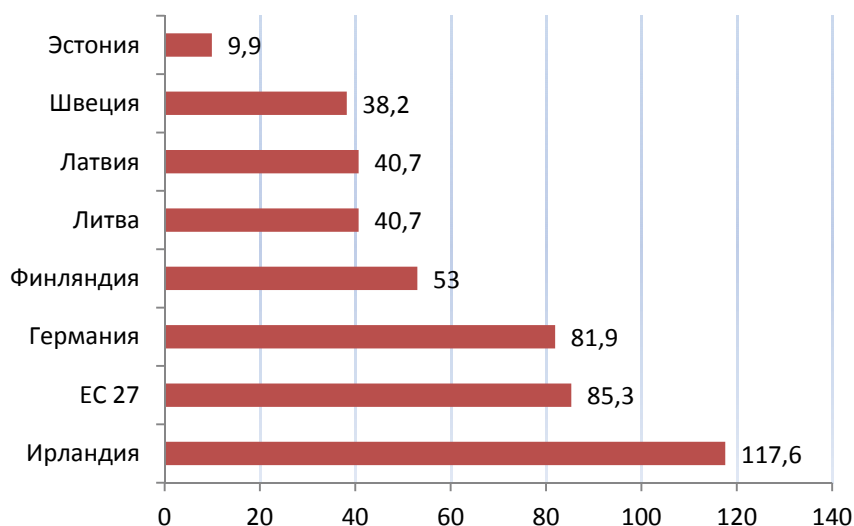
25. При помощи же займов финансируются не только расходы госбюджета, которые превышают доходы. Деньги надо находить (за счет резервов или взятия денег в долг) и на те расходы, которые, согласно расчетным принципам госбюджета, не являются расходами, но денег из госказны все же требуют. Это, например, увеличение акционерного капитала государственных коммерческих обществ или иные сделки по финансированию.

26. Также долговое бремя правительственного сектора Эстонии может расти само без непосредственного взятия займов, а при гарантировании чужого долга. Так, в 2012 году долговое бремя правительственного сектора Эстонии увеличилось примерно на 725 миллионов евро по причине того, что увеличились выданные Европейским фондом финансовой стабильности (EFSF) займы, за которые Эстония была согласна поручиться. Взятые перед EFSF обязательства увеличили в 2012 году долговое бремя Эстонского государства на 355 миллионов евро. Второй главной причиной, по которой заемное бремя Эстонии в прошлом году резко возросло, стало использование уже ранее обещанного займа Европейского инвестиционного банка, взятого с целью софинансирования реализуемых при поддержке пособий Европейского Союза проектов.

**Государственный долг самый маленький в Европейском Союзе**

27. Хотя долговое бремя Эстонского государства по сравнению с докризисным временем увеличилось более чем вдвое, достигнув к концу 2012 года 1,7 млрд евро, долговое бремя правительственного сектора продолжает оставаться самым маленьким среди всех стран Европейского Союза (см. также схему 2).

**Схема 2. Долговое бремя правительственного сектора Эстонии по сравнению со странами ЕС в 2012 году (% от ВВП)**



Источник: Евростат

**У государства по-прежнему есть резервы**

28. Государственные резервы были в конце 2012 года такими же большими, как долги, образуя 9,9% от ВВП, т. е. около 1,7 млрд евро (общая сумма резервов центрального правительства, местных самоуправлений и фондов социального страхования). Госказна управляла примерно 1,5 млрд из этих резервов, хотя и эти деньги не были в полном и свободном распоряжении Правительства Республики. Ликвидность госказны помогла сохранить поступление свободных денежных средств Эстонской кассы по безработице и Эстонской больничной кассы в государственный кассовый резерв. Так, кассовый резерв увеличился в 2012 году по сравнению с 2011 годом на 500 миллионов, хотя эти деньги продолжают оставаться средствами больничной кассы и кассы по безработице. Количество, так сказать, собственных свободных денег правительства, у которых нет конкретного назначения и которыми можно покрывать все государственные расходы, по последним данным, значительно

сократилось. За первые пять месяцев 2013 года резерв центрального правительства сократился на 122 миллиона, т. е. почти наполовину, уменьшившись до 151 миллиона (см. таблицу 4).

**Таблица 4. Находящиеся в ведении государственной казны резервы (в миллионах евро)**

Наименование резерва	Рыночная стоимость		
	31.12.2011	31.12.2012	31.05.2013
Стабилизационный резерв	333	347	358
Государственный кассовый резерв, в т. ч.	605	1 106	1 004
• государство	247	273	151
• резервный фонд реформы собственности	31	33	11
• деньги Больничной кассы Эстонии*	164	204	179
• деньги Эстонской кассы по безработице*	–	472	500
• фонды и Европейская комиссия	162	124	164
Резервный капитал Больничной кассы*	6	–	–
Кассовый резерв Больничной кассы*	27	–	–
Резервный капитал Кассы по безработице**	26	–	–
ВСЕГО	997	1 453	1 362

\* Резервный капитал и кассовый резерв Больничной кассы был объединен с банковским концерновым счетом государства в конце 2011 г. и в начале 2012 г.

\*\* Резервный капитал Кассы по безработице был объединен с банковским концерновым счетом государства в начале 2012 года. Поэтому в таблице деньги Больничной кассы и Кассы по безработице показаны начиная с 2012 году в двух строках, а не отдельно по резервным капиталам и прочим резервам.

Источник: Министерство финансов

29. С другой стороны, хотя по причине покрытия текущих расходов государства и займа, предоставленного AS Estonian Air из резервного фонда реформы собственности, управляемые госказной резервы в I полугодии 2013 года немного сократились, в распоряжении госказны по-прежнему имеется резервов на сумму немногим более одного миллиарда евро.

30. В общем, финансовое положение Эстонии в контексте Европы, без сомнения, хорошее. Согласно трем основным параметрам, которыми оценивается в Европе финансовое положение государства (баланс доходов и расходов, государственный долг, резервы), Эстония вышла из кризиса сильной и явно отличается от находящейся в кризисе Европы близким к сбалансированному бюджетом и низким заемным бременем.

**Если государство является успешным, то как это отражается на живущих в нем людях**

31. По нескольким большим экономическим параметрам, при помощи которых на международном уровне сравнивается экономическое положение стран, Эстония тоже считается справившейся с кризисом. В стране товаров и услуг производится в денежном выражении больше, чем когда-либо ранее, и больше, чем когда-либо ранее способны продать своей продукции другим государствам. ВВП Эстонии превысило пик времени быстрого подъема, объем экспорта значительно больше, чем во времена бума.

32. Если экономика и финансы Эстонского государства хорошо восстанавливаются после мирового кризиса и нас считают успешными, то ощущают ли успех живущие здесь люди, и если да, то каким образом? Является ли этот успех таким большим и устойчивым, как можно увидеть по параметрам Евростата? Каковы вызовы в части развития экономики, финансов и общества Эстонии? Этот вопрос проанализирован и об этом написано в последующих главах.

## **Положение людей в Эстонии**

33. Цель правительства Эстонии после восстановления независимости заключалась в сокращении отставания Эстонии от развитой Европы, повышении зажиточности государства и людей до уровня богатых стран Европы. Теперь, когда финансовые дела государства во время кризиса и в послекризисные годы идут лучше, чем у других, когда продукт экономики превышает объемы времен бума, а экспортные показатели достигли рекордной высоты, уместно предположить, что и уровень жизни людей в Эстонии значительно улучшился по сравнению с остальной Европой.

**Цены в Эстонии быстро вышли на среднеевропейский уровень, а покупательская способность жителей Эстонии – нет**

34. Приближение развития Эстонии к среднему уровню стран Европейского Союза обычно рассматривается в сравнении покупательской способности, уровня цен и производительности рабочей силы в Эстонии. Эти три компонента использует в своих экономических прогнозах, в частности, и Министерство финансов.

35. Из международной статистики видно, что покупательская способность жителей Эстонии за последние годы хоть и возросла, но продолжает составлять лишь 69% от среднего показателя по ЕС 27 и не вернулась на докризисный уровень, когда она составляла 70% от среднего по ЕС 27 показателя (см. также схему 3). Покупательская способность жителей Латвии уступает эстонскому показателю, но Литва по этому показателю обогнала Эстонию в прошлом году.

**Покупательская способность жителей Эстонии росла медленно, докризисный уровень не достигнут**

**Схема 3. Уровень цен, покупательская способность людей и производительность по сравнению со странами Европейского Союза (ЕС 27 = 100%)**



Источник: Евростат

**Уровень цен в Эстонии составляет 80% от среднего показателя по ЕС, а покупательская способность жителей Эстонии – лишь 68%**

36. Если покупательская способность жителей Эстонии не очень сильно приблизилась к среднеевропейскому показателю, то цены здесь доросли до среднего уровня по Европе значительно быстрее. Если, по сравнению с докризисным временем (2007), покупательская способность жителя Эстонии по сравнению со средним показателем по Европе немного уменьшилась, то уровень цен вырос почти на 7%, достигнув в 2012 году 80% от среднего показателя по ЕС 27. Рост цен в Эстонии в период 2010-2012 значительно превысил средний по Европейскому Союзу, в 2011 году индекс потребительских цен рос быстрее только в Румынии.

**Выросли, прежде всего, расходы на жилье**

37. По оценке Департамента статистики, в 2012 году в Эстонии цены выросли, прежде всего, по причине подорожания электричества, теплоэнергии и отопления. Рост составил за год 11,4%, дав более половины всего роста индекса потребительских цен. Также существенно подорожали моторное топливо (9%), продукты питания и безалкогольные напитки (3,8%).

38. Быстрый рост цен продолжился и в 2013 году: в течение первых восьми месяцев года рост цен в годовом сравнении составил около 4%, и это одно из самых быстрых удорожаний цен в Европейском Союзе. Если в августе рост цен по ЕС 27 составил 1,5%, то в Эстонии, по данным Евростата, 3,6%. По сообщению Департамента статистики, рост цен замедлился в годовом сравнении в сентябре до 2,1%, в т. ч. больше всего повысились расходы, связанные с жильем (8,4%).

39. Хотя зарплата жителей Эстонии никогда не была такой высокой, как сейчас, достигнув в 2012 году среднего показателя 887 евро (брутто), это всего лишь примерно на 7% выше, чем пять лет назад. Средняя нетто-зарплата жителя Эстонии по сравнению с 2008 годом выросла на 36 евро.

### Цены росли быстрее зарплат

40. При этом быстрое повышение цен в большой степени свело на нет даже этот небольшой рост зарплат. С 2011 года рост зарплат начал через много лет вновь превышать рост цен, но реальный рост зарплат был небольшим (в 2011 году 0,9%; в 2012 году 1,7%) и, по сравнению с докризисным временем, цены росли быстрее доходов. Если средняя нетто-зарплата по сравнению с 2008 годом повысилась примерно на 5%, то цены выросли примерно на 12%.

### Минимальная зарплата среди самых низких в Европе

41. Размер минимальной зарплаты в Эстонии в период 2008-2011 гг. не менялся, составляя 278 евро. В 2012 году минимальная зарплата была поднята на 12 евро, а с 2013 года ее размер составляет 320 евро. Среди всех стран ЕС минимальная зарплата ниже, чем в Эстонии, только в Болгарии, Румынии, Латвии и Литве.

### Пенсия по старости выросла за четыре года в среднем на 34 евро

42. Положение пенсионеров не намного лучше, чем у работающих людей. Средняя пенсия по старости по сравнению с 2008 годом хоть и относительно выросла (нетто-зарплата ок. 5%, средняя пенсия по старости ок. 12%), но в абсолютных суммах пенсия выросла меньше, чем нетто-зарплата. Если средняя нетто-зарплата за пять лет увеличилась на 36 евро, то средняя пенсия по старости в 2012 году составила на 34 евро больше, чем в 2008 году. Средняя пенсия увеличилась в тот же период времени на 26 евро (см. также таблицу 5). В госбюджете на 2014 год Правительство Республики обещает рост пенсий в 5,8%.

**Таблица 5. Государственные пенсии в период 2008-2012 (в евро)**

	2008	2009	2010	2011	2012
Средняя пенсия	250,5	270,4	271,7	270,6	276,6
Средняя пенсия по старости	278,4	301,3	304,5	305,1	312,9
Средняя пенсия по нетрудоспособности	165,9	178,7	178,9	177,1	180,7
Средняя пенсия по потере кормильца	134,0	144,9	146,1	149,4	151,0
Средняя народная пенсия	94,1	102,3	103,0	102,7	104,4

Источник: Департамент статистики

43. Положение молодежи осложняет высокий уровень безработицы. Если в докризисное время (2008) безработица среди людей в возрасте 15-24 года составляла 12%, то в 2012 году уровень безработицы был в два раза выше общего уровня безработицы, т. е. 20,9%. В то же время, трудовая занятость молодежи в Европейском Союзе еще ниже: Средний показатель безработицы по ЕС 27 составлял в 2012 году 22,8%, в т. ч. в Греции 55,3%, в Испании 53,2% и в Хорватии 43%.

44. Несмотря на восстановление занятости и смягчение безработицы по сравнению с периодом 2009-2011, большой проблемой на рынке труда Эстонии и обстоятельством, влияющим на то, как люди справляются, остается высокий уровень длительной безработицы. По состоянию на 2012 год более половины безработных (54,1%) искали работу больше года, но не нашли ее.



45. В 2008 году длительно безработных, т. е. людей, искавших работу не менее года, было 31% из всех безработных. Уровень длительной безработицы в Эстонии составлял в 2012 году 5,5%, а средний показатель по ЕС 27 составлял 4,6%. Очень долгое время без работы оставались 24 000 человек, безуспешно искавших работу более двух лет. Длительная безработица и безработица среди молодежи – это проблемы, на которые обращала внимание и Европейская Комиссия, давая Эстонии рекомендации по планированию использования внешних пособий в период 2014-2020 гг.

### В Эстонии людей в относительной бедности живет в среднем больше, чем в Европе

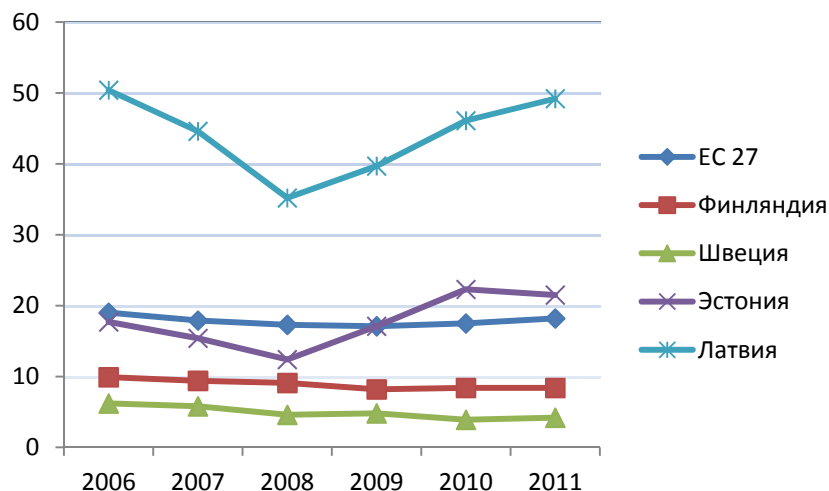
**Уровень относительной бедности** – ставка, которая определяется путем сравнения доходов хозяйств с определенным средним уровнем того же общества, живущие ниже этого уровня хозяйства считаются проживающими в относительной бедности

46. Отсутствие работы означает для человека большой риск попадания в материальные трудности и в состояние бедности. По данным Департамента статистики, в 2011 году в относительной бедности проживало 55,5% безработных. Из хозяйств с одним родителем в относительной бедности проживало 32,6%. Как в 2011 году, так и в 2012 году из всего населения Эстонии в **относительной бедности** проживало 17,5%. Этот показатель выше среднего по странам Европейского Союза (16,9%).

47. Для сравнения уровня жизни людей в Европе Европейская комиссия использует также показатель «Доля населения, проживающего в материальном недостатке» (Material Deprivation Rate), который состоит из девяти компонентов и при котором учитывается, в том числе, есть ли у людей возможность содержать отопляемое жилье, регулярно питаться, ездить в отпуск, иметь элементарную бытовую технику (телевизор, стиральную машину) и пр.

48. По самым свежим данным, в материальном недостатке проживает пятая часть населения Эстонии. Еще хуже положение дел в Латвии или в большинстве так называемых новых странах-членах Европейского Союза. Значительно лучше дело обстоит в странах зоны евро, а также у наших соседней в Финляндии и Швеции и в среднем по ЕС (см. также схему 4).

**Схема 4. Доля населения Эстонии, живущего в материальном недостатке (% от населения)**



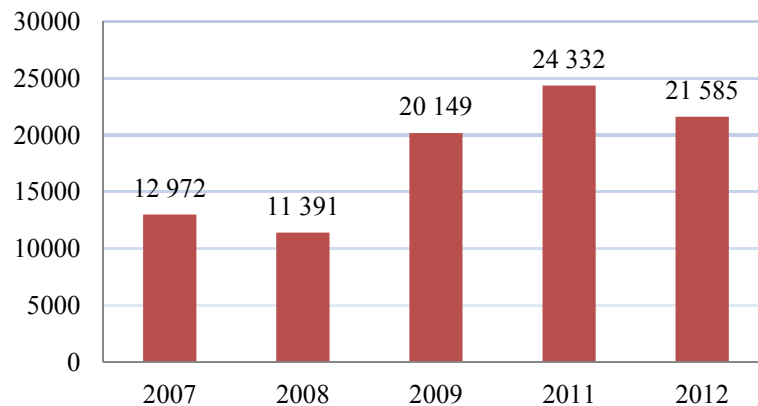
Источник: Евростат

**Нуждающихся в помощи семей вдвое больше, чем до кризиса**

49. По данным Европейской комиссии, в материальном недостатке в Эстонии в 2011 году проживало на 0,8% людей меньше, чем год назад, но если сравнить с докризисным уровнем, то это все-таки на 10% больше. Положение в Швеции и Финляндии по сравнению с 2008 годом по данному показателю улучшилось.

50. Количество нуждающихся в помощи хозяйств хоть и несколько уменьшилось в 2012 году, но нуждающихся в прожиточном пособии семей по-прежнему почти вдвое больше, чем в докризисное время (см. также схему 5).

**Схема 5. Количество семей, получивших прожиточное пособие**



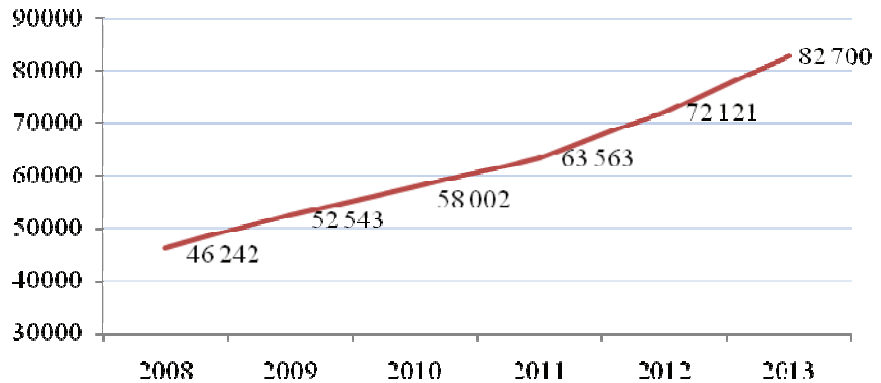
Источник: Департамент статистики. В связи с переходом от одной базы данных к другой в базе данных Департамента статистики нет информации за 2010 год.

51. Если в 2008 году прожиточное пособие получили немногим более 11 000 хозяйств, то в 2012 году в пособиях нуждалось на 10 000 хозяйств больше. В 2011 году получателей прожиточного пособия было еще больше, в общей сложности более 24 000 хозяйств.

**Люди уезжают из Эстонии**

52. Проведенные в Европе исследования показали, что ситуация на рынке труда – это главное, что заставляет людей менять страну проживания. Низкие зарплаты и отсутствие роста покупательской способности и в Эстонии являются одним из поводов, заставляющих людей уезжать работать и жить за границу. За последние пять лет число живущих за рубежом граждан Эстонии удвоилось. Данные регистра народонаселения показывают, что по состоянию на конец 2012 года за границей проживало почти 83 000 граждан Эстонии (см. также схему 6). Действительное число может быть еще больше, поскольку не все выехавшие могут подтвердить это официально.

**Схема 6. Численность живущих за рубежом граждан Эстонской Республики (по состоянию на начало года)**

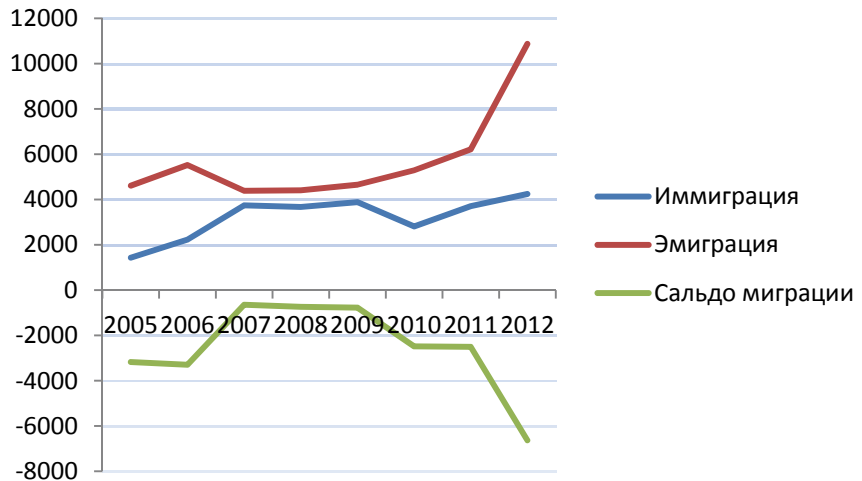


Источник: Регистр народонаселения

**Из Эстонии уезжает все больше людей**

53. Следует отметить, что эмиграция резко увеличилась не в самые тяжелые годы кризиса (2009-2010), а за последние пару лет. Если в 2009 году из Эстонии выехало менее 5000 человек, то в 2012 году – 10 800 человек. В Эстонию въехало немногим более 4000 человек, поэтому сальдо миграции оказалось в минусе примерно на 7000 человек (см. также схему 7). Основные страны, в которые из Эстонии уезжали работать и жить, – это Финляндия, Швеция, Норвегия и Великобритания.

**Схема 7. Иммиграция в Эстонию и эмиграция из Эстонии, а также сальдо миграции (человек)**



Источник: Департамент статистики

54. Резкий рост эмиграции в 2012 году указывает, с одной стороны, по всей видимости, на то, что человек не принимает решение о смене страны проживания легко и нуждается во времени для прояснения своих возможностей. С другой стороны, ускорение миграции может говорить о том, что люди разочарованы в слишком медленном улучшении своего уровня жизни. Причиной роста эмиграции может быть и так называемый эффект следования за кем-то: остальные члены семьи уезжают в другую страну за уехавшим на работу отцом или матерью семейства. В таком случае выехавших еще труднее вернуть обратно в Эстонию.

**Уездные центры** – 15 местных самоуправлений с населением в общей сложности 666 643 человека.

**Окружающие центр местные самоуправления** – 43 местных самоуправления с населением в общей сложности 252 560 человек.

**Остальные местные самоуправления** – 168 местных самоуправлений с населением в общей сложности 398 802 человека.

**За пять лет численность трудоспособного населения сократилась во всех самоуправлениях Йыгевамаа, Ярвамаа, Ляэне-Вирумаа и Валгамаа**

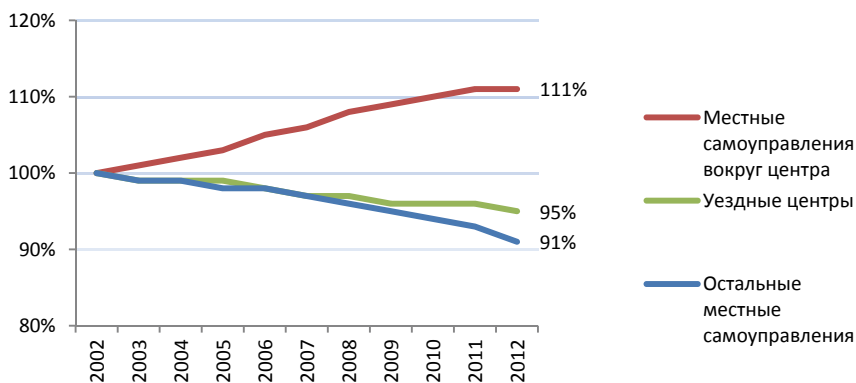
## Люди уезжают из сельской местности

55. В качестве альтернативы отъезда из Эстонии, люди, в поисках лучших условий труда и возможностей самореализации, направляются из сельских регионов в наиболее крупные города Эстонии. В результате внутренней миграции за последние десять лет в 11 уездах население сократилось более чем на 10%. При этом люди уезжают на работу не в **уездные центры по всей Эстонии**, а, главным образом, все же в Таллинн или Тарту. Если в качестве места работы предпочтение отдается большим городам, то в качестве места проживания люди стремятся в находящиеся рядом с городами волости. Так, увеличилась численность населения именно в **находящихся вокруг центров местных самоуправлений** (средний рост за 10 лет составил 13%), тогда как численность населения снизилась во всех уездных центрах (среднее снижение 9%).

56. Люди едут туда, где получают работу и пропитание. Харьюмаа – единственный уезд, где в половине самоуправлений численность трудоспособного населения увеличилась и в половине – сократилась. Во всех остальных уездах больше тех самоуправлений, в которых численность трудоспособного населения сократилась.

57. Работоспособных стало больше только в окружающих центры местных самоуправлений (главным образом, Таллинн, Тарту и Пярну), а потеряли трудоспособное население как уездные центры, так и все остальные местные самоуправления (см. схему 8).

**Схема 8. Изменение численности трудоспособного населения (%; базовый год 2002 = 100%)**



Источник: Департамент статистики

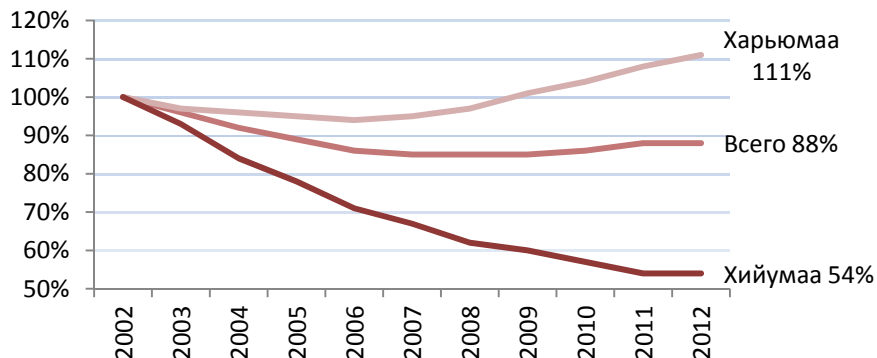
**Харьюмаа – единственный уезд, где по сравнению с периодом десятилетней давности живет больше детей**

58. В результате эмиграции трудоспособного населения и негативного прироста в уездных центрах выросла доля пожилых людей и сократилась численность детей и молодежи. Поскольку детей за десять лет в Эстонии стало примерно на 12% меньше, то доля детей в возрасте до 14 лет в населении сократилась как в уездных центрах и окружающих центр местных самоуправлениях, так и во всех остальных самоуправлениях. Если не учитывать уездные центры и прилегающие к ним волости, то в остальных самоуправлениях в 2012 году проживало примерно на 30% меньше детей, чем в 2002 году.

**На Хийумаа вдвое меньше детей, чем десять лет назад**

59. Из всех уездов за десять лет численность детей возросла только в Харьюмаа, на Хийумаа по состоянию на конец 2012 года детей было наполовину меньше, чем десять лет назад (см. также схему 9).

**Схема 9. Изменение численности детей в возрасте до 14 лет (%; базовый год 2002 = 100%)**



Источник: Департамент статистики

60. Доля пожилых людей в сельских регионах, наоборот, возросла, прежде всего это наблюдается в самоуправлениях в сельской местности. Если в уездных центрах и в прилегающих к ним волостях пожилых людей в среднем 17%, то в остальных самоуправлениях около 22%. По уездам доля пожилых людей самая низкая в Харьюмаа (15%), во многих других местах она составляет более 20%.

61. По сравнению со странами ОЭСР (Организация Экономического Сотрудничества и Развития) и с учетом малого масштаба Эстонского государства внутриэстонские региональные социально-экономические различия в развитии являются очень большими. Неравномерна и способность сельских регионов предлагать местным жителям услуги и инвестировать в развитие самоуправления. С одной стороны, это является одной из причин того, почему молодежь и люди трудоспособного населения уезжают из сельских регионов, с другой же эти изменения еще больше углубляют разницу в размещении населения.

**Различия в экономическом развитии регионов большие**

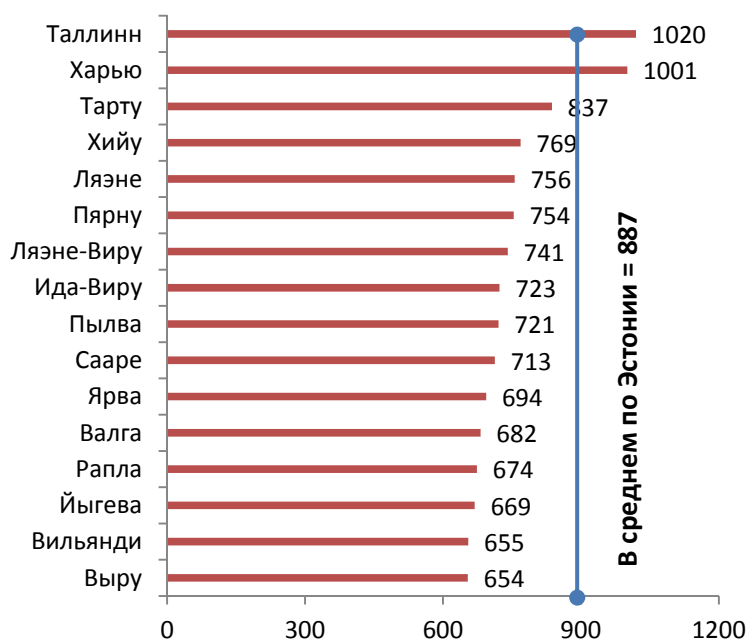
62. Экономическое развитие по регионам очень отличается, и экономически активные предприятия сосредоточились в Харьюском и Тартуском уезде. Внутренний валовый продукт на душу населения превышает средний уровень по стране только в Харьюмаа (151%) и в городе Тарту (102%). В Пылваском, Валгаском и Йыгевамааском уездах ВВП на душу населения составляет менее 50% от среднего по Эстонии.

63. Из всех предприятий Эстонии в Харьюмаа действует 62%, а из экспортирующих свою продукцию предприятий – более половины (55%), составляя две трети общего объема экспорта Эстонии (65%). Из экономически активных предприятий Эстонии предприятия Харьюмаа и Тартумаа составляют около 75%.

**Зарплата выше среднего уровня только в Харьюском уезде**

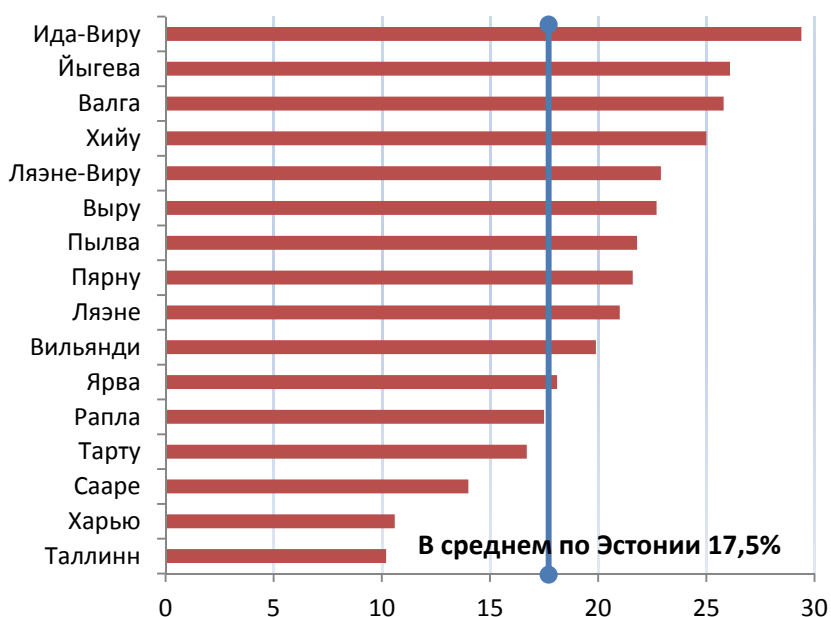
64. После кризисных лет вновь увеличилось число получающих зарплату людей. В то же время, в самоуправлениях вокруг центров число получающих зарплату людей за десять лет выросло примерно на 25% больше, чем в остальных самоуправлениях. Средний брутто-доход за последние годы рос в остальных местных самоуправлениях еще быстрее, чем в уездных центрах и в окружающих их волостях, но разница между бедными и богатыми самоуправлениями по-прежнему велика. Зарплата выше среднего уровня в Эстонии только в Харьюском уезде (см. также схему 10).

**Схема 10. Брутто-зарплата в 2012 году по уездам и сравнение с Таллинном (евро в месяц)**



65. Большие различия в доходах означают и региональные различия в прожиточном уровне людей. Число живущих в бедности людей по регионам очень сильно различается. В Таллинне по состоянию на 2011 год в относительной бедности проживало 10%, а в Северо-Восточной Эстонии – 30% населения (см. также схему 11).

**Схема 11. Доля проживающих в относительной бедности людей по уездам и в сравнении с Таллинном (% от населения)**



Источник: Департамент статистики

**В четырех уездах в относительной бедности проживает четверть населения**

66. По уездам за все годы доля проживающих в относительной бедности людей была самой маленькой в Харьюском уезде (10,6%). В Ида-Вирумаса, Валгаса, Йыгевааса и Хийумаа в относительной бедности проживало более четверти населения.

67. При обобщении видно, что различия в развитии по регионам Эстонии большие, и это выражается также в прожиточном уровне людей. Прожиточный уровень связан, прежде всего, с тем, есть ли у людей работа, каковы их доходы и пр. Различия в развитии заставили искать лучшие возможности самореализации в больших городах и в окружающих их самоуправлениях, а это еще больше ухудшает положение теряющих население самоуправлений.

#### Положение государства лучше, чем положение людей

68. При анализе показателей прожиточного уровня людей в Эстонии выяснилось, что несмотря на успехи, приписываемые финансам и экономике государства и международному признанию выхода из кризиса, успех государства во многом не дошел до живущих в Эстонии людей. Цены росли быстрее доходов, и зажиточность жителей Эстонии по сравнению со средним европейцем находится на том же уровне, что и 5 лет назад.

69. В поисках лучших условий труда и возможностей самореализации люди уезжают из сельских регионов в большие города или вообще за границу. Эмиграция из Эстонии ускорилась за последние пару лет, и по состоянию на 2012 год дополнительную стоимость за рубежом создают и там же платят налоги уже почти 83 000 граждан Эстонии.

70. Отъезд работоспособных людей из Эстонии и их переселение внутри Эстонии, в то время как население постоянно сокращается и стареет, означает новые вызовы и риски для развития Эстонии как на уровне местной общины, так и на государственном уровне в целом. Риски для развития Эстонии рассмотрены в следующей главе.

## Вызовы для устойчивого развития Эстонии

Рост экономики меньше ожидаемого, рост экспорта приостановился, производительность рабочей силы уменьшилась

71. Как уже было сказано в предыдущих главах, несмотря на самый быстрый в Европе рост экономики покупательская способность не вернулась на докризисный уровень. Все больше людей ищут лучшие условия жизни вообще за границей, продолжается опустение уездных регионов и переезд в города. Жители Эстонии по-прежнему беднее среднестатистического европейца.

72. Тем больше обеспокоенности вызывает то, что темп роста экономики Эстонии в 2013 году начал угасать. Вместо 9,6% в 2011 году и 3,9% в 2012 году рост экономики в I полугодии 2013 года составил немногим более 1 процента. Причина замедления роста экономики заключается, главным образом, в ухудшении экономического положения наших торговых партнеров. Прежде всего, в связи с сокращением объема заказов из Финляндии, Швеции и России, экспорт, который до сих пор являлся локомотивом восстановления страны после кризиса, стал сокращаться. По данным Департамента статистики, в июле 2013 года объемы экспорта сократились по сравнению с тем же периодом прошлого года на 9,9%. За первые семь месяцев 2013 года объем экспорта товаров и услуг был примерно на 150 миллионов евро меньше, чем за тот же период прошлого года.

73. Поскольку экспорт Эстонии во многом складывается из выполняемых для скандинавских предприятий дешевых субподрядных работ, то Эстония очень чувствительна в отношении изменений в экономическом положении торговых партнеров. В то же время, необходимо учитывать, что в международной производственной цепи выполнение субподрядных работ во многом основано на преимуществе в расходах, т. е. наш экспорт при нынешней структуре экономики тем больше, чем дешевле мы можем предложить партнерам свою работу. Такая структура экономики устанавливает стеклянный потолок для роста уровня жизни, а преимущество в расходах, которое достигается благодаря использованию дешевой рабочей силы, на самом деле означает конкурирование через скудность.

74. В составленном для использования пособий Европейского Союза в период 2014-2020 гг. анализе партнерского соглашения даже Министерство финансов посчитало большим риском для развития Эстонии то, что экспортирующих свою продукцию

**Рост экспорта замедлился**

**Читайте более подробно**

В аудиторском отчете Госконтроля «Пересечение границы грузовыми автомобилями на сухопутной границе между Эстонией и Россией»



предприятий мало, и экспорт базируется на предложении дешевых субподрядных работ. Из всех эстонских предприятий на внешних рынках действует около 16%. Большой экспортный потенциал имеет менее трети предприятий Эстонии, которые дают три четверти всего объема экспорта.

**По-прежнему экспортируются, главным образом, дешевые товары**

75. Министерство финансов отмечает, что хотя объемы экспорта после кризиса намного выросли, поставляемая из Эстонии доля не выросла в том же объеме в ценностной цепи секторов экспорта, что в действительности уменьшает потенциал экспорта как мотора развития экономики. Рост товаров и услуг с большей дополнительной стоимостью ограничивается слабыми рыночными умениями, плохим знанием потребительских рынков и узкой контактной сетью за рубежом.

**Устойчивый рост зарплат возможен только вместе с ростом производительности труда**

76. Однако, предлагая лишь дешевые товары или услуги или выполняя дешевые субподрядные работы, не разбогатеешь. Благополучие жителей Эстонии (в т. ч. тех, кто работает на внутреннем рынке и не участвует в создании экспорта) и уровень их зарплат определяется тем, какое место Эстония сможет отвоевать себе в международном распределении труда и по какой цене сможет продавать свои товары и услуги. Единственная устойчивая возможность повышения зарплат жителей Эстонии состоит в повышении международной конкурентоспособности предприятий и производительности труда работников.

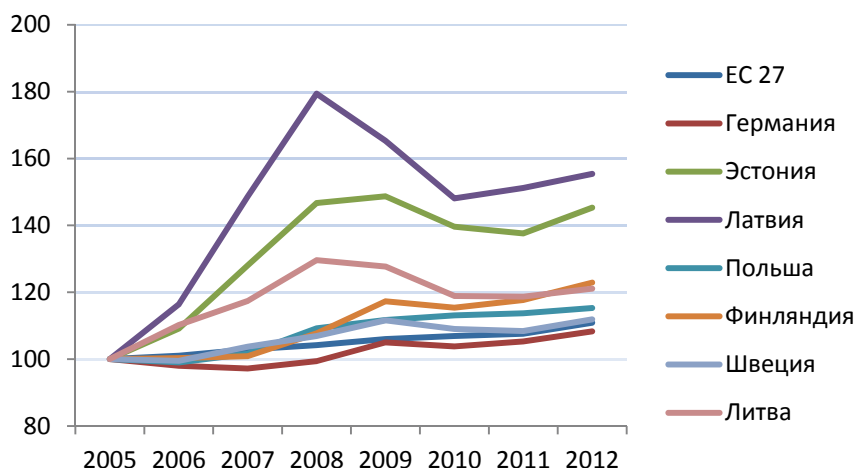
**Производительность труда работников в Эстонии по сравнению со среднеевропейским уровнем за последние пару лет уменьшилась**

77. Производительность же труда работника в Эстонии, по сравнению со средним показателем по ЕС 27 за последние семь лет, по сути, не выросла. Если в 2007 году производительность составляла 66,6% от средней по ЕС 27, то в 2012 году – лишь на полпроцента больше. При этом в 2011 и 2012 гг. производительность упала – в 2010 году она составляла 68,3% от среднего по ЕС 27 (см. также схему 3). Производительность в обрабатывающей промышленности составляет в Эстонии всего 51% от средней по ЕС 27. И на экспорт больше производят, скорее, те отрасли обрабатывающей промышленности, в которых производительность ниже среднего уровня.

**Расход на единицу рабочей силы – коэффициент затрат на рабочую силу в отношении производительности, характеризует затраты рабочей силы для создания ВВП.**

78. Поскольку производительность рабочей силы за последние годы почти не выросла, то есть опасность того, что даже слабый рост зарплат в последнее время нанес ущерб конкурентоспособности предприятий, и в долгосрочной перспективе даже рост зарплат на уровне пары процентов без повышения производительности не будет устойчивым. **Расход на единицу рабочей силы** рос в Эстонии в последнее время быстрее, чем в среднем по Европе (см. также схему 12).

**Схема 12. Рост затрат на единицу рабочей силы (%; базовый год 2005 = 100%)**



Источник: Евростат

79. Для увеличения богатства Эстонского государства и его населения нельзя надеяться на дешевое производство, должна расти, прежде всего, создаваемая эстонскими предприятиями дополнительная стоимость. С другой стороны, важно использовать (в отличие от докризисного периода) предоставляемые сейчас займы с низкой процентной ставкой для повышения производительности предприятий и их конкурентоспособности.

80. Создание более дорогих продуктов и услуг предполагает инвестиции в науку, деятельность по развитию и инновацию, а также в развитие продуктов, включая дизайн. Проблема в том, что в Эстонии не могут увидеть возможный коммерческий успех от инвестиций в науку и в деятельность по развитию.

81. Одной из причин, по которой научная и развивающая деятельность не считается необходимой, является то обстоятельство, что на нее нет спроса – предприятия Эстонии действуют в международной производственной цепочке в качестве исполнителей работ с малой потребностью в знаниях. Для развития и сбыта инновационных продуктов и услуг в Эстонии не хватает опыта, денег и знаний, а основное внимание направлено на совершенствование производственного процесса, а не на усовершенствование продукта. Поэтому следует продолжать обращать внимание на укрепление сотрудничества ученых и предпринимателей, а также на улучшение взаимного сотрудничества предпринимателей. Возможный источник роста экономики заключается и в увеличении дополнительной стоимости в так наз. традиционных отраслях экономики, где создаваемая дополнительная стоимость маленькая, но работу получает много людей.

82. Однако реальность в настоящее время такова, что темп роста экономики Эстонии в 2013 году стал для аналитиков негативным сюрпризом. Вместо прогнозируемого Министерством финансов весной роста в 3% экономика выросла в первом квартале на 1,1% и во втором квартале – на 1,3%. В своем самом свежем прогнозе Министерство финансов сократило ожидания роста вдвое, надеясь на то, что рост экономики составит в 2013 году 1,5%. На период

2014-2017 гг. Министерство финансов прогнозирует рост экономики в пределах 3,5-3,8%.

**Рост экономики меньше ожидаемого означает и то, что доход госказны будет ниже прогнозируемого**

83. Меньший по сравнению с ожидаемым рост экономики еще не сократил доходов в госказну, которые до сих пор поступали в соответствии с прогнозами Министерства финансов на 2013 год. Если же рост экономики останется на уровне одного процента и во втором полугодии, это может означать для госказны существенный шаг назад.

84. Углубление экономического застоя в Европе и ухудшение положения торговых партнеров Эстонии поставило бы под сомнение рост доходов и в следующие годы. В бюджетной стратегии государства на период 2014-2017 гг. Министерство финансов спрогнозировало, что в 2014 году в госказну поступит на 1,2% дохода больше, чем в 2013 году. Значительный рост доходов Министерство финансов прогнозирует в последнем году периода, т. е. в 2017 году (см. также схему 13).

**Схема 13. Доходы и расходы госбюджета в 2013-2017 гг. (в миллионах евро)\***



\* Начиная с 2013 года Министерство финансов также отражает в доходах и расходах госбюджета передаваемые налоги.

Источник: Бюджетная стратегия государства на период 2014-2017 гг., летний прогноз Министерства финансов на 2013 год и пояснительная записка к проекту закона о госбюджете на 2014 год.

85. Более слабое поступление доходов по сравнению с ожидаемым означало бы, что правительство должно найти в бюджете возможности экономии, использовать для расходов резервы или взять заем. Возможностей же экономить на расходах мало, поскольку большая часть бюджетных расходов вытекает из законов, инвестиции государства и так уменьшились, а впереди нас ждет примерно двухгодичный перерыв в использовании пособий Европейского Союза, при помощи которых государство до сих пор покрывало свои повседневные расходы.

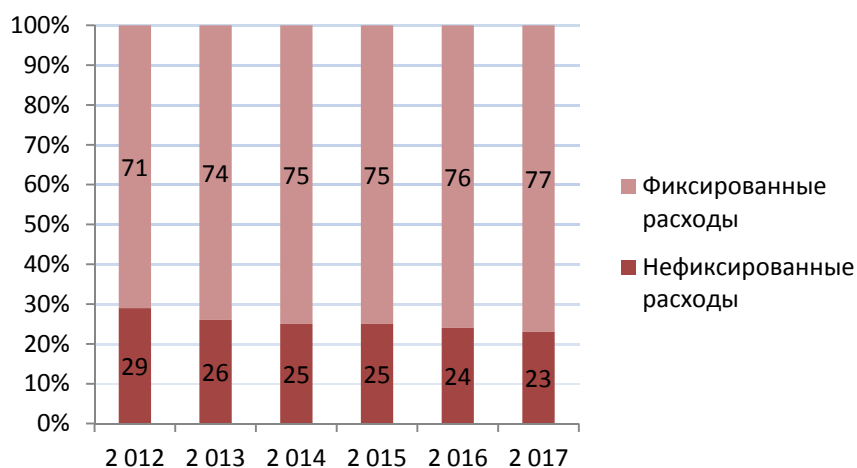
Большинство доходов государства уже забронировано

86. И в том случае, если экономический рост в Эстонии в последующие годы ускорится и доходы в госбюджет будут поступать в соответствии с ожиданиями, государство может столкнуться с несколькими финансовыми рисками, которые способны замедлить устойчивое развитие Эстонии.

87. Во-первых, преобладающую часть расходов госбюджета составляют расходы, которые предусмотрены законами или зафиксированы иным образом, и изменить которые непросто. Это расходы, которые государство должно финансировать в выполнение имеющихся обязательств и которые, как правило, не поддерживают конкурентоспособности государства (за исключением внешних пособий).

88. Доля таких фиксированных расходов в госбюджете постоянно растет. Эти расходы росли быстрее, чем доходы государства, и, по оценке Министерства финансов, будут продолжать расти и в последующие годы. Если в 2013 году фиксированные расходы составили 74% госбюджета, то в 2017 году они будут составлять уже 77% госбюджета (см. также схему 14).

**Схема 14. Структура расходов госбюджета в 2012-2017 гг. \* (процент от общих расходов)**



\* По 2014-2017 гг. дан прогноз.

Источник: Государственная бюджетная стратегия на 2014-2017 гг.

89. Наибольшую долю фиксированных расходов образуют социальные расходы, т. е. расходы на пенсии, медицинское страхование, семейные пособия и пр., которые забирают уже почти половину расходов госбюджета (см. также таблицу 6).

**Таблица 6. Социальные расходы и расходы на здравоохранение в госбюджете в 2012-2017 гг.**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Социальные расходы и расходы на здравоохранение (в миллионах евро)	3 274	3 430	3 509	3 725	3 911	4 032
Доля госбюджета (%)	44	45	44	46	47	46

\* По 2014-2017 гг. дан прогноз.

Источник: Государственная бюджетная стратегия на 2014-2017 гг.

90. Министерство финансов также отметило в государственной бюджетной стратегии на 2014-2017 гг., что «с точки зрения гибкости планируемых расходов бюджета в соответствии с прогнозами положение становится, скорее, хуже, потому что доля так наз. свободных средств сокращается».

По причине роста социальных расходов остается мало денег для поддержки развития государства

**Поскольку надо находить деньги для социальных расходов, то многие сферы деятельности государства должны, вероятно, обходиться в будущем более скромным бюджетом**

91. Поскольку правительство ставит своей целью привести бюджет к равновесию и профициту, то в свете финансирования растущих социальных расходов другие сферы деятельности должны обходиться меньшими средствами или смириться с меньшим ростом. Из прогноза Министерства финансов как раз и следует, что половина сфер деятельности государства должны в 2016 году, вероятно, обходиться более скромными средствами, чем в 2013 году, или удовлетвориться меньшим ростом расходов (см. также таблицу 7).

**Таблица 7. Расходы правительственного сектора по сферам управления (в миллионах евро)**

	2013	2016*	Изменение в 2016 г. по сравнению с 2013 г.
Общие услуги общественного сектора	579	616	37
Государственная оборона	362	440	78
Общественный порядок и безопасность	398	374	-24
Экономика	815	792	-23
Охрана окружающей среды	127	66	-61
Жилищно-коммунальное хозяйство	272	0	-272
Здравоохранение	959	1 122	163
Досуг, культура и религия	308	330	22
Образование	1 140	1 078	-62
Социальная защита	2 281	2 662	381
<b>ВСЕГО</b>	<b>7 241</b>	<b>7 480</b>	<b>239</b>

\* По 2016 г. дан прогноз. Не включает пособий Европейского Союза на период 2014-2020.

Источник: Госконтроль по данным Министерства финансов (государственная бюджетная стратегия на 2014-2017 гг., стр. 47)

92. Согласно прогнозу Министерства финансов, больше всего возрастут расходы на социальную защиту и здравоохранение, в целом на 544 миллиона евро. Социального налога, которого хоть и поступит примерно на 400 миллионов больше, на покрытие этих расходов не хватит. В последний раз социального налога хватило на финансирование социальных расходов в 2007 году, позднее государству приходилось находить средства из других источников, и дефицит, по оценке Министерства финансов, будет ежегодно увеличиваться и в будущем.

93. Прогноз Министерства финансов не содержит пособий Европейского Союза в период 2014-2020, поэтому снижение финансирования может не быть таким сильным и может не затронуть так много сфер, как это показано в таблице 7. В то же время, до серьезного использования пособий Европейского Союза дойдет, вероятно, только в 2016 году, что означает, что в предстоящие годы дополнительных денег на сферы охраны

окружающей среды, экономики, общественного порядка и безопасности, образования и жилищно-коммунальное хозяйство все же не хватает. Одновременно таблица 7 ясно показывает, что развитие указанных сфер во многом зависит от того, использовать евроденьги или нет.

Несмотря на быстрый рост социальных расходов, пенсии, по сути, не выросли и доступность врачебной помощи не улучшилась

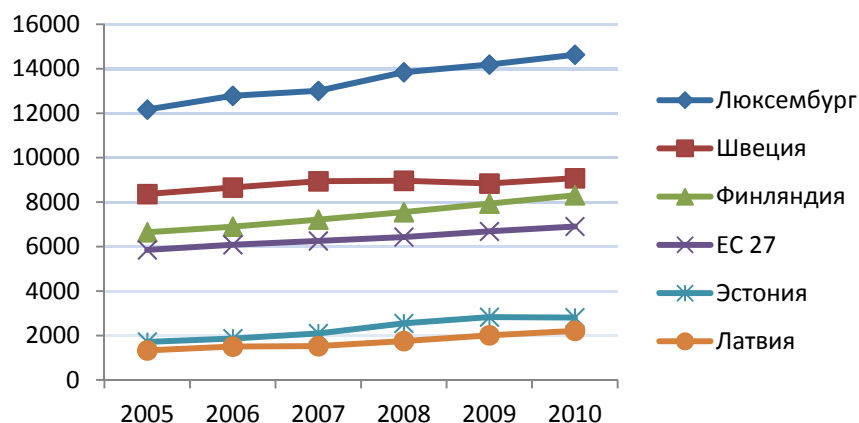
**Эстония расходует почти половину госбюджета на социальную сферу, но социальные пособия все же одни из самых низких в Европе**

94. Хотя растущие социальные расходы обременяют государственный бюджет Эстонии и государство расходует почти половину полученного дохода на социальную сферу и медицинское страхование, это не означает, что мы тратим больше, чем другие государства. Скорее, наоборот, страны Европейского Союза расходуют на социальную защиту в среднем больше, чем Эстония – как в абсолютных цифрах на человека, так и по отношению к ВВП.

95. В Эстонии социальные пособия, включая и социальные пособия по старости, на человека более чем в два раза уступают среднему показателю по Европейскому Союзу. В 2010 году социальные расходы на одного человека составили в Эстонии 2800 евро, а в Европейском Союзе в среднем 6900 евро. Меньше, чем в Эстонии, социальных пособий было выплачено только в Болгарии, Румынии, Латвии и Литве (см. также схему 15).

96. Доля расходов на социальную защиту от ВВП в Эстонии также одна из самых низких в ЕС, меньше было потрачено только в Латвии, Болгарии и Румынии.

**Схема 15. Социальные пособия на человека (евро в год)**



Источник: Евростат

97. Быстрый рост социальных расходов и большая доля госбюджета все же не привели к значительному росту пенсий и не улучшили доступности врачебной помощи. Средняя пенсия выросла за пять лет на 34 евро, а средняя пенсия по старости – на 26 евро. Средняя пенсия по нетрудоспособности увеличилась на 15 евро и пенсия по потере кормильца – на 17 евро. При этом для выплаты пенсий не хватило поступившего социального налога. Ежегодно для выплаты и без того низких пенсий приходится использовать все больше других доходов государства. В 2017 году, согласно прогнозу Министерства

финансов, будет необходимо найти для выплаты пенсий, помимо социального налога, около 500 миллионов евро из других доходов. Согласно исследованиям, система пенсионного страхования в Эстонии в долгосрочной перспективе не является устойчивой (см. точнее в главе отчета «Пенсионная политика государства – отложенные решения»).

98. Аналитики и, например, Всемирная организация здравоохранения, не считают устойчивой и систему здравоохранения Эстонии. Расходы на здравоохранение из года в год растут, представляя собой одну из крупнейших расходных статей госбюджета, тогда как, например, доступность врачебной помощи, несмотря на растущие расходы, снизилась.

99. Об ухудшении доступности врачебной помощи Госконтроль писал в прошлом году, приведя в качестве иллюстрации этого, дополнительно к увеличившимся очередям, количество вызовов скорой помощи, а также рост посещаемости отделений экстренной медицины. По причине общего застоя в отрасли эти тенденции в течение последнего года значительно углубились, и улучшения ситуации в ближайшее время не предвидится. С учетом принятых после забастовки врачей решений, которыми было продлено предусмотренное для визита время и повышена зарплата работников здравоохранения, в ближайшие годы из поступающих от медицинского страхования денег невозможно будет выделить значительные суммы на улучшение доступности врачебной помощи.

#### Нет внешних пособий, нет и инвестиций

100. То, что по причине роста социальных расходов остается мало денег на другие цели, хорошо видно по ситуации с инвестициями государства. Инвестиции в сферы управления, сделанные из госбюджета, сократятся к 2015 году по сравнению с 2013 годом более чем вдвое. Если в 2011 году инвестиции в сферы управления, сделанные из госбюджета, составили 888 миллионов евро, то к 2015 году они сократятся до 295 миллионов евро (см. также схему 16).

#### **Схема 16. Инвестиции в сферы управления, сделанные из госбюджета (в миллионах евро)\***



\* Включая пособия Европейского Союза за период 2007-2013 и 2014-2020, но без учета инвестиций, сделанных за счет доходов от продажи квот на CO<sub>2</sub> и инвестиций Riigi Kinnisvara Aktiaselts. По 2014-2017 гг. дан прогноз.

Источник: Государственная бюджетная стратегия на 2014-2017 гг.

101. Уменьшение обусловлено, прежде всего тем, что начиная с появления возможности пользоваться пособиями Европейского Союза, Эстония делала свои инвестиции в основном за счет денежных средств ЕС, но в период 2014-2015 деньги одного бюджетного периода будут в большинстве своем потрачены, а деньги другого бюджетного периода еще не начнут тратить. Подобно уровню государства, местные самоуправления также инвестируют, главным образом, пособия Европейского Союза (см. также п. 123 отчета).

102. То, что происходит с инвестициями, наглядно показывает, что пособия Европейского Союза по сути являются единственными денежными средствами на развитие, которые есть у Эстонии, и в интервале между двумя периодами финансирования самый большой бюджетный спад затронет как раз те сферы, которые до сих пор финансировались в большой мере за счет внешних пособий (охрана окружающей среды, жилищное и коммунальное хозяйство, экономика, см. также таблицу 7).

103. Сложно прогнозировать, что в долгосрочной перспективе будет означать для развития государства то обстоятельство, что доходы государства уходят в большинстве своем на покрытие уже взятых обязательств и социальных расходов, а на инвестиции и другие сферы денег остается мало. Эстония должна учитывать и ту возможность, что в 2020 году и после этого государство может и не получать пособий ЕС в таком объеме, и необходимые инвестиции придется делать из своих доходов. В то же время, вызовы для развития Эстонии обострятся именно после 2020 года, когда население Эстонии будет сокращаться и стареть все более быстрыми темпами.

Вызовы для развития государства обостряются сокращением и старением населения

104. Эстония – государство, в котором темпы сокращения и старения населения одни из самых быстрых в Европе. После восстановления независимости естественный прирост был позитивным только один год, когда в 2010 году родилось на 35 человек больше, чем умерло.

105. В условиях старения населения для сохранения роста экономики и обеспечения устойчивости системы социального обеспечения возникает необходимость в росте трудовой занятости. Согласно прогнозу Министерства финансов, занятость в течение следующей пары лет будет расти, но достигнет своего максимального уровня в 2015 году, а затем по причине сокращения трудоспособного населения занятость будет неизбежно снижаться.

106. В результате изменений, связанных с населением, в 2015/2016 гг. на рынок труда придет на 20% меньше людей, чем уйдет с него по старости. Это вызовет увеличение нагрузки на работающее население для содержания неработающего.

**При уходе с рынка  
труда десяти человек  
взамен приходит  
восемь**

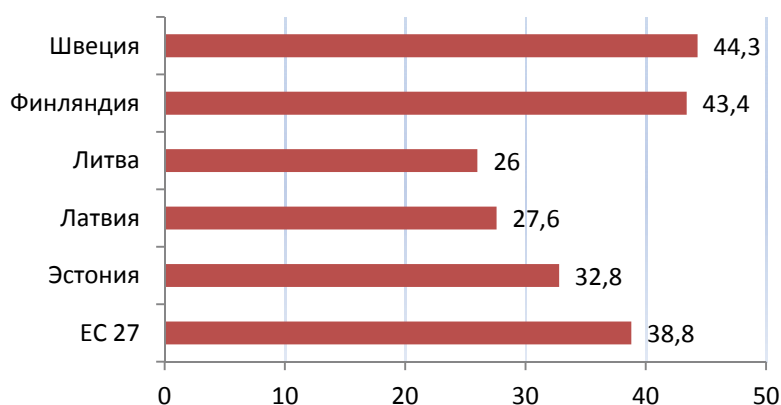


**Давление в части роста социальных расходов с годами только усиливается**

107. Сокращение и старение населения влечет за собой дополнительные сложности как для экономики страны, так и для ее финансов. Перед эстонскими предприятиями стоит вопрос, как заработать доход для себя, общества и госказны, если работающих людей остается все меньше. В то же время, увеличивается давление в части роста расходов госбюджета, прежде всего, это касается увеличения социальных расходов. Если трудоспособное население и/или производительность труда в ближайшем будущем существенно не вырастут, то в долгосрочной перспективе сократятся и налоговые доходы государства, возможности инвестировать или содержать сделанные инвестиции.

108. Для предотвращения уменьшения доходов сложно использовать и масштабное повышение налогов, поскольку общее налоговое бремя в Эстонии уже сейчас находится почти на среднем уровне по странам Европейского Союза. При этом налоговое бремя в Эстонии по сравнению со средним показателем по ЕС 27 и, например, с Латвией и Литвой, в последние годы росло (см. схему 17).

**Схема 17. Налоговое бремя в Европейском Союзе в 2011 году (% от ВВП)**



Источник: Евростат

109. Если в Эстонии налоговое бремя в период 2007-2011 гг. выросло на 1,5%, то средний показатель по ЕС сократился на 0,5%, а в Литве и Латвии налоговое бремя снизилось в тот же период более чем на 3%.

110. Налоговое бремя в Эстонии немного ниже среднего по Европейскому Союзу, прежде всего, по причине низких налогов на капитал. Потребительские налоги были почти на треть выше, чем в странах ЕС 27, а ставка налогов на рабочую силу составила 101% от среднего показателя по Европейскому Союзу. С дохода людей от зарплаты более половины уходит на налоги (см. также таблицу 8).

**Таблица 8. Налоговые ставки в Эстонии по сравнению со средним по ЕС 27 (%)**

	2007	2008	2009	2010	2011
Ставка потребительских налогов в Эстонии от среднего по ЕС 27	117,4	107,1	136,1	128,9	129,9
Ставка налогов на рабочую силу в Эстонии от среднего по ЕС 27	94,4	93,6	98,9	103,9	101,2
Ставка налогов на капитал в Эстонии от среднего по ЕС 27	32,2	40,5	61,6	41,7	33,3

Источник: Евростат

**Для роста налогообложения потребления и рабочей силы для увеличения доходов государства потенциал небольшой**

111. Учитывая, что в настоящий момент наибольшую часть налоговых доходов государство получает с рабочей силы или потребления, уменьшение занятости и покупательской способности означают и сокращение доходов в госказну (в пенсионном возрасте доходы уменьшаются, поэтому при росте численности пенсионеров потребление также должно снижаться или его рост должен замедляться).

112. В то же время, потребительские налоги и налоги на рабочую силу в Эстонии уже выше, чем в среднем по ЕС, поэтому повышать налоги в этих сферах сложно без вреда для конкурентоспособности или без компромиссов в части уровня жизни людей. В качестве одной из возможностей обеспечения устойчивого развития в ходе дискуссий было предложено сместить налоговое бремя с потребления и рабочей силы в сторону налогообложения капитала.

Риски для развития местных самоуправлений еще выше, чем у государства

113. Вопрос, где взять деньги на содержание государства через 10, 20 и 30 лет, касается не только уровня государства, т. е. правительства. Различия в региональном развитии, уже произошедшие и будущие перемены в размещении населения, а также установленная государственной властью система финансирования местных самоуправлений ставят устойчивость самоуправлений под вопрос, как и функционирование уровня центрального управления.

114. Переселение трудоспособных людей в крупные города и в волости вокруг центров уже сейчас углубило разницу в доходах местных самоуправлений, которая, вероятно, вырастет в будущем еще больше. Если через десять лет в государстве будет приходиться на рынок труда в среднем на 24% меньше людей, чем уходило отсюда, то в сельских регионах положение будет еще более неутешительным.

115. Сокращение численности трудоспособного населения, к сожалению для сельских регионов, постоянно усиливается. Если в окружающих центры местных самоуправлений через десять лет с рынка труда будет уходить примерно на 15% больше людей, чем приходило на рынок труда, то в остальных самоуправлениях этот показатель будет вдвое хуже, т. е. 30%.

116. В нынешней системе финансирования местных самоуправлений Эстонии доход самоуправления зависит же в большой степени от доходов его населения, и бюджет самоуправления более чувствителен в отношении изменений подоходного налога населения, чем государственный бюджет. Из доходов самоуправления около 52% составляют доходы от налогов, которые почти полностью состоят из поступлений подоходного налога с частного лица (91% от налоговых доходов).

### Доходы только трех уездов превышают уровень 2008 года

117. В результате экономического кризиса и перемещения населения по сравнению с 2007 годом выросли доходы в половине уездов, а с 2008 года доходы поступали лучше только в трех уездах. Больше всего, по сравнению с 2007 годом, в среднем потеряли доходов самоуправления Хийумаа (8%) и Йыгевамаа (11%). Анализируя изменение доходов по местонахождению, можно сделать вывод, что хотя общие доходы самоуправлений были в 2012 году по сравнению с 2007 годом в среднем на 11% больше, увеличились только доходы уездных центров (в среднем на 15%) и окружающих их самоуправлений (в среднем на 24%). Доходы всех остальных самоуправлений постоянно уменьшались (см. также таблицу 9).

**Таблица 9. Изменение общих доходов местных самоуправлений (МСУ) по типам самоуправлений**

	Количество человек	Средний общий доход (в евро)	Изменение среднего общего дохода по сравнению с 2007 годом (в процентах)					
			2012	2007	2008	2009	2010	2011
МСУ вокруг центра (43)	252 560	5 933 622	100	111	100	98	103	124
Уездные центры (15)	666 643	50 484 800	100	114	101	102	104	115
Остальные МСУ (168)	398 802	2 443 541	100	113	99	94	99	97
Все	1 318 005	6 296 162	100	113	100	99	102	111

Источник: Госконтроль по данным Министерства финансов

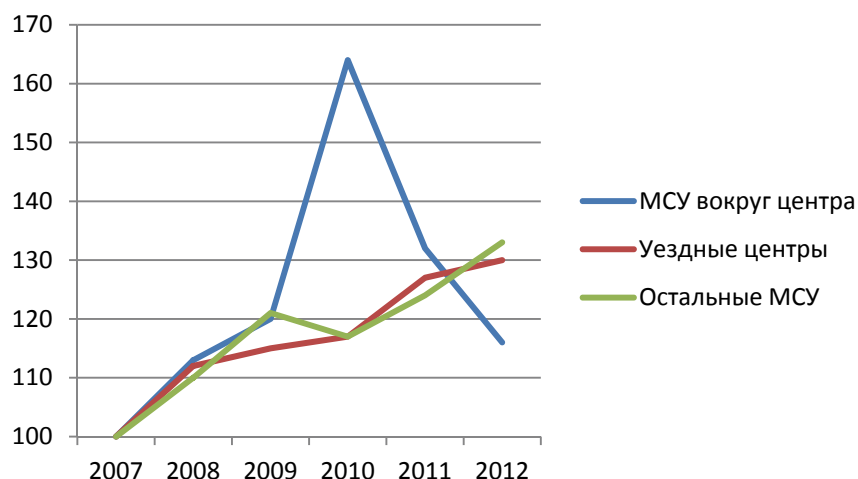
### Доходы самоуправлений на душу населения различаются в разы

118. Неравенство регионов подчеркивается величиной среднего налогового дохода самоуправления на душу населения, которая в 2012 году была самой большой в Харьюмаа (633 евро) и самой маленькой в Валгамаа (410 евро), Йыгевамаа (416 евро) и Вырумаа (417 евро). Различия находятся в интервале от более 800 евро в волости Харку и Виймси до менее 200 евро в волости Пийриссааре и Пейпсиээре.

### Расходы самоуправлений на социальную защиту выросли

119. В результате старения населения и сокращения доходов во время кризиса, как и у государства, в самоуправлениях также увеличились расходы на социальную опеку. По сравнению с 2007 годом выросли расходы всех типов самоуправлений, но расходы уездных центров и окружающих их самоуправлений все же выросли немного меньше (см. также схему 18).

**Схема 18. Расходы на социальную опеку на душу населения по типам самоуправлений (%; базовый год 2007 = 100%)**



Источник: Госконтроль на основании данных Департамента статистики

120. По сравнению с 2007 годом расходы уездных центров на социальную опеку выросли на 30%, расходы окружающих центры самоуправлений на 16% и расходы всех остальных самоуправлений на социальную опеку выросли на 33%. Важно, что если самоуправления вокруг центра для смягчения кризиса сократили расходы, то расходы на социальную опеку в уездных центрах и в остальных МСУ продолжали расти.

**Самоуправления инвестируют меньше и в основном за счет внешних пособий**

121. Подобно государству, изменились и инвестиции местных самоуправлений. По сравнению с 2007 годом инвестиции в двух третях уездов в среднем на душу населения сократились, и только в шести уездах (Харьюский, Вырусский, Вильяндиский, Ляэнемааский, а также Ляэне-Вирусский и Ида-Вирусский) инвестиции на душу населения выросли.

122. Инвестиционная способность регионов также различается. Бросается в глаза, что в 2012 году уездные центры сделали инвестиций на душу населения по сравнению с 2007 годом в среднем примерно наполовину меньше (55%). Окружающие центры местные самоуправления, напротив, инвестируют больше, по сравнению с 2007 годом рост составил 9%.

123. В годы после экономического кризиса самоуправления делали инвестиции, главным образом, за счет полученных пособий, существенная часть которых, в свою очередь, пришла в Эстонию из выделенной помощи ЕС и другой внешней помощи. Если в период 2004-2008 гг. пособие покрывало около 1/3 инвестиций, то начиная с 2009 года доля пособий быстро росла, достигая в последние пару лет уже 2/3 инвестиций. Такой ситуация была в большей части самоуправлений. На эту ситуацию повлияло установленное в 2009 году из-за экономического кризиса ограничение для самоуправлений, когда займы можно было брать только для использования денег ЕС или другой внешней помощи.

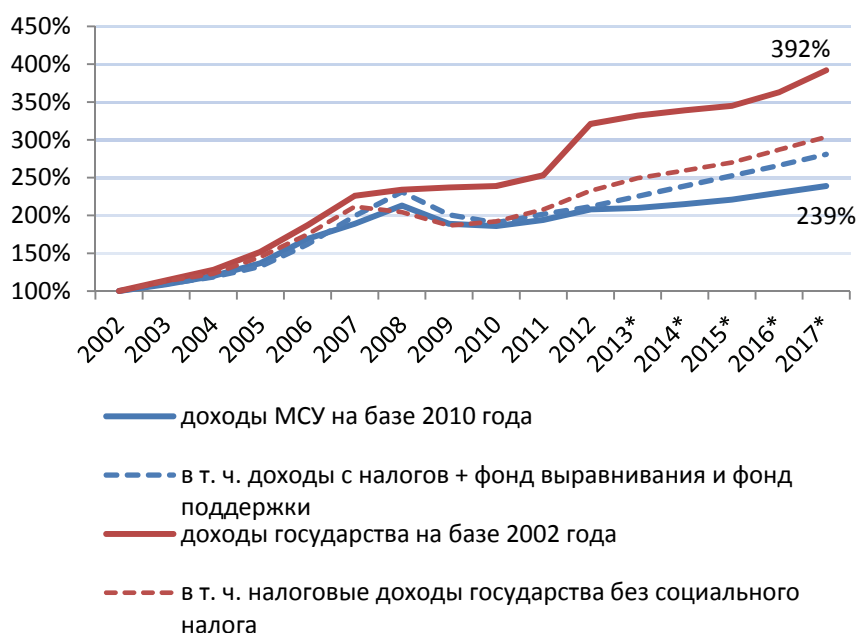
124. Хотя денежное положение самоуправлений по сравнению со временем кризиса улучшилось (начала восстанавливаться

инвестиционная способность и сократилось количество находящихся в долгах МСУ), самоуправления в нынешней схеме финансирования больше подвержены воздействию со стороны экономической среды и в результате изменений в населении, чем государство, т. е. центральное правительство.

**Доходы местных самоуправлений растут значительно медленнее, чем доходы государства**

125. Это ярко показывает разница в приросте доходов государства и местных самоуправлений за последние десять лет. Если доходы государства по сравнению с 2002 годом выросли на 312%, то доходы самоуправлений – на 208%. Согласно прогнозу Министерства финансов, разница увеличится еще больше. Если к 2017 году доходы государства вырастут на 392%, то доходы МСУ – на 239% (см. также схему 19).

**Схема 19. Прирост доходов государства и местных самоуправлений в период 2002-2017**



\* По 2014-2017 гг. дан прогноз, см. <http://www.fin.ee/doc.php?108331>

Источник: Министерство финансов

126. Из сравнения доходов и расходов государства и местных самоуправлений видно, что доля самоуправлений в ВВП из года в год сокращается. Если доля доходов государства от ВВП увеличилась с 30% в 2002 году до 44% в 2012 году, то доля доходов самоуправлений от ВВП сократилась в то же время с 9% до 8% и, согласно прогнозу, в ближайшие годы еще уменьшится. Такая тенденция указывает на желание управляющих государством лиц уменьшить роль самоуправлений и руководить развитием общества централизованно. В то же время, по-прежнему не известно, каковы на самом деле задачи государства, т. е. центрального правительства и в чем обязанности местного самоуправления перед своими жителями (см. более точно в главе отчета «Местные самоуправления – не пожелали заниматься содержательными проблемами»).

**Способность самоуправлений по предложению услуг населению в большой степени отличается, и раскол увеличивается**

127. Однако же ясно, что изменения населения ставят перед местными самоуправлениями, как минимум, такие же вызовы, как и на государственном уровне. Изменения в размещении населения повлекли за собой увеличение раскола в развитии регионов и в их потенциале, а демографические изменения еще больше углубляют связанные со способностью МСУ решать вопросы. Все местные самоуправления не способны выполнить возложенные на них задачи или выполняют их выборочно, не предлагают общественных услуг на хорошем уровне, а также раздробленная организация самоуправления не позволяет развиваться и более крупным самоуправлениям.

**Какое государство мы можем и хотим содержать?**

128. В условиях старения и сокращения населения государство может быть неспособно предложить все услуги в нынешнем объеме. На уровне как государства, так и местных самоуправлений необходимо честно ответить на вопрос о том, какое государство мы хотим и можем содержать. Какие услуги, в каком объеме и кто должен предлагать людям в долгосрочной перспективе? Надо заново договориться о том, какие общественные блага и в каком объеме должно предлагать государство. А также надо прояснить, в какой степени местное самоуправление является посредником государственной власти и в какой степени – проводником жизни общины, и, исходя из этого, договориться о финансировании самоуправлений.

## **Устойчивое развитие государства предполагает широкомасштабное обсуждение и открытое принятие решений, новый же закон о госбюджете ведет, скорее, в противоположном направлении**

129. Основным рычагом управляющих государством лиц при направлении развития государства, наряду с принятием законов и установлением правил, является использование накопленных денег. Утверждая госбюджет, Рийгигогу дает Правительству Республики разрешение тратить собранные с людей доходы на определенные цели, например, на смягчение безработицы, улучшение доступности врачебной помощи или на поддержку конкурентоспособности экономики.

130. В госбюджете планы правительства выражаются в денежном измерении. Из госбюджета продвижение жизни Эстонии финансируется в соответствии с тем, как Рийгигогу и Правительство Республики хотят видеть развитие общества.

131. Определение же направлений развития общества и принятие решений по этим вопросам не может быть просто правом и обязанностью правительства. Сопоставление потребностей в развитии государства с денежными возможностями и выбор того, на что и сколько тратить денег налогоплательщиков, предполагает наличие широкомасштабного обсуждения, к которому надо привлекать и налогоплательщиков. Также это предполагает, что

Рийгикогу должен уметь оценивать предложения правительства по расходам, понимать записанное в проекте госбюджета и, через это, быть способным направлять развитие государства.

132. Как было сказано в предыдущих главах отчета, несмотря на хорошее финансовое состояние Эстонии, предложение услуг в нынешнем объеме в долгосрочной перспективе будет не по силам. Необходимо честно поставить вопрос о том, какие блага, кому и в каком объеме должен предлагать общественный сектор.

**Для пересмотра предлагаемых государством услуг и достижения соглашения по этому вопросу требуется широкая общественная основа**

133. Масштабный пересмотр предлагаемых государством услуг и благ, а также договоренность о посильном финансировании не должны проходить только на уровне правительства или, еще уже, Министерства финансов. Для этого должна иметься более широкая общественная платформа, и составление бюджета государства должно происходить так, чтобы были возможны широкие обсуждения и открытые решения.

134. Госконтроль и ранее много раз обращал внимание на связанные с составлением госбюджета проблемы. Основные проблемы связаны с тем, что закон о госбюджете очень трудно понять, а разъяснения правительства в пояснительной записке к госбюджету недостаточны. Также Госконтроль считает, что при составлении госбюджета следует больше оценивать результаты финансирувавшихся ранее действий, а также учитывать их влияние и при принятии новых решений. Проблемой является и отчетность – разъяснения правительства о том, что достигнуто за бюджетный год за деньги налогоплательщиков, что осталось нереализованным и почему, часто являются несодержательными и не анализируют действия.

135. Теперь Министерство финансов начало изменять регулирующий составление госбюджета закон, предложив проект нового закона о госбюджете<sup>2</sup>. Главная причина, по которой начали изменять закон о госбюджете – это обязательство по принятию с 2014 года новых правил Европейского Союза по финансовому управлению. Для обуздания роста долгов и дефицита бюджета Европейский Союз установил границы того, насколько расходы государства могут превышать доходы, т. е. цель заключается в том, чтобы сбалансировать бюджеты государств.

136. Так и Министерство финансов составило проект нового (базового) закона о госбюджете, чтобы установить определенные границы и правила для всех, кто получает существенную часть денег для своей деятельности из госбюджета или чью деятельность контролирует государство.

137. Кроме того, Министерство финансов вносит в процедуру составления госбюджета изменения, которых Европейский Союз не требует. Например, в проекте предусмотрены изменения в деталях способа представления госбюджета, а также в принципах стратегического планирования государственной деятельности. Госконтроль проанализировал, в какой степени новый проект базового закона о госбюджете будет способствовать поддержанию сбалансированности госбюджета, широкому

<sup>2</sup> Министерство финансов представило его заседанию кабинета министров 07.10.2013.

планированию государственного развития и запланированному финансированию.

Эстония устанавливает для себя более жесткие бюджетные правила, чем требует Европейский Союз

138. 25 стран ЕС договорились в марте 2012 года о принципах финансового управления, согласно которым бюджет правительственного сектора государства должен быть сбалансирован или находиться в профиците. Кроме того, в этих принципах уточнено, что такой баланс рассчитывается на среднесрочную перспективу (4-5 лет), и при определенных условиях допускается также **структурный дефицит бюджета** до 1% от ВВП. Это важный буфер для ровного управления финансами государства и для выполнения функций государства (например, для инвестиций), который, в то же время, не угрожает финансовой устойчивости государства.

139. Однако в правила составления бюджета Эстонии рекомендуется добавить более жесткое условие, согласно которому госбюджет Эстонии должен обязательно находиться в структурном равновесии или в профиците. Иными словами, если бюджет очистить от вытекающих из роста и падения экономики автоматических влияний и от разовых сделок, то в госбюджет нельзя закладывать расходов больше, чем ожидается доходов.

140. Установление более строгих по сравнению с требованиями Европейского Союза бюджетных требований может и не являться плохим выбором, но это все же достаточно принципиальное решение в сфере бюджетной политики, которое заслуживает отдельного обсуждения. Новый проект закона о госбюжете должен получить широкую поддержку, в т. ч. в вопросе о том, желаем ли мы установить в части составления госбюжета жесткое требование сбалансированности или мы оставим возможность поступать с государственными расходами немного более гибко в рамках требований Европейского Союза.

141. Для контроля над расходами государства Министерство финансов внесло ряд предложений, направленных на централизацию управления финансовыми делами государства и на усиление власти министра финансов в части принятия решений. Министр финансов желает непосредственно контролировать бюджет входящих в правительственный сектор государственных коммерческих обществ, фондов и общественно-правовых институций, чтобы таким образом не дать никому запланировать свою деятельность с ущербом и не взять на себя обязательств, которые могли бы оказать негативное воздействие на финансовые показатели государства как целого. Ту же цель преследуют и ограничения, контролирующие расходы местных самоуправлений.

Понятность госбюжета не улучшается

142. Надзор за расходами правительства, кроме самого правительства, осуществляют также Рийгикогу, Госконтроль и широкая общественность. Чтобы Рийгикогу понимал, каких целей стремится достичь правительство, какими действиями и с какими

**Структурная бюджетная позиция правительственного сектора** – циклично скорректированная бюджетная позиция правительственного сектора, которая не учитывает разовые или временные сделки.

**В управлении финансами государства видна ясная тенденция в сторону централизации**



затратами, эту информацию следует представить в госбюджете ясно и понятно. Подобные требования касаются отчетности о выполнении бюджета, на основании которой Рийгикогу может узнать, какие цели достигнуты и сколько было потрачено. Чтобы Рийгикогу мог принимать хорошие бюджетные решения, необходима своевременная и точная информация, представленная в понятной и условленной форме.

143. Прежде всего, такая информация должна содержаться в государственной бюджетной стратегии, в пояснительной записке к госбюджету, а также в сводном отчете за хозяйственный год и в отчете о деятельности, в котором правительство отчитывается о том, как использовались средства госбюджета.

144. На практике информация, содержащаяся в государственной бюджетной стратегии и в пояснительных записках к госбюджету, часто является недостаточной и иногда без сравнения с предыдущими периодами. Новый закон ситуации не улучшает. Требования к содержанию и форме пояснительной записки к госбюджету не определены, и государственная бюджетная стратегия по-прежнему остается внутренним документом правительства, в отношении содержания которого установлены лишь самые минимальные требования и который не представляется на обсуждение в Рийгикогу.

145. Способ представления утверждаемого ежегодно госбюджета, в котором указано, кто, для чего и сколько денег получит, также становится более общим (подразделение расходов и доходов становится более общим, чем раньше). По этой причине уменьшается понятность бюджета и увеличивается свобода правительства в части принятия решений при детальном определении расходов.

146. Отчет о выполнении бюджета превратился на практике в финансовый отчет, а не в документ, говорящий о результативности действий правительства. Отчет о выполнении госбюджета информирует Рийгикогу и общественность о том, сколько денег правительство использовало в течение года и сколько перенесено в следующий бюджетный год. Информация о содержательном использовании денег, т. е. о том, что за эти деньги сделано и какие цели достигнуты, а также о том, что осталось невыполненным, в отчете о выполнении госбюджета не дается. В отношении того, как правительство выполнило поставленные на бюджетный год цели, информацию следует представлять в отчете о деятельности, но требования в части содержания и способа представления отчета не установлены. Также не связываются между собой составленный в 2012 году отчет о деятельности государства и отчет о выполнении госбюджета, потому что отчет о деятельности составлен по сферам политики, а отчет о бюджете – по административному распределению расходов, что не позволяет свести воедино затраченные денежные средства и действия правительства.

**Отчет о выполнении  
госбюджета не понять  
без специальных  
знаний**

147. Помимо вышесказанного, Госконтроль много лет обращал внимание на ту проблему, что способ представления отчета о выполнении госбюджета не позволяет без затруднений понять систему использования бюджетных денег. Представленная в отчете о выполнении бюджета цифровая информация не сравнивается с принимаемым в Рийгигогу ежегодным законом о госбюджете, и вносимые в него изменения не разъясняются в отчете или в приложении к отчету (см. также п. 150).

148. Согласно международному стандарту ведения бухгалтерского учета общественного сектора IPSAS 24 «Presentation of Budget Information in Financial Statements», необходимо представить принятый парламентом бюджет, окончательный бюджет и данные о действительном использовании бюджета в сравнении с принятым бюджетом в сравнении. Одновременно следует дать пояснения в части причин возникновения существенных различий между запланированным и действительным бюджетом. По оценке Госконтроля, при этом важно, чтобы читатели отчета о выполнении бюджета видели, как в действительности министерства и подчиненные им учреждения используют утвержденный законом в Рийгигогу госбюджет. Иными словами, правительство должно разъяснить Рийгигогу, что было обещано сделать за бюджетные деньги и что сделано на самом деле.

149. Нынешние принципы составления отчета о выполнении госбюджета обеспечивают математически наиболее точное отражение использования денег, но отчет не объясняет, почему запланированные доходы и расходы отличаются от окончательного бюджета и от действительных доходов и расходов. С одной стороны, хорошо, что у нас составлен точный отчет, отражающий использование денег. К сожалению, забыта основная цель отчетности – отчет перед Рийгигогу и общественностью об использовании денег.

150. Если посмотреть на отчет о выполнении госбюджета, то он не дает достаточно информации для принятия новых бюджетных решений. Мало информации о том, что сделано и что не сделано с деньгами в течение года, а без понимания принципов составления отчета можно сделать на его базе неверные выводы. Проблемы иллюстрируются следующими примерами:

- Согласно утвержденному в Рийгигогу закону о госбюджете на 2012 год, в бюджете на расходы Министерства окружающей среды было запланировано 476 миллионов евро. Общая сумма расходов включала в себя, в числе прочего, запланированную на пособия сумму в 413 миллионов, которая, согласно пояснительной записке, была предусмотрена, прежде всего, для того, чтобы финансировать экологические проекты по уменьшению выбросов тепличных газов, а также проекты по развитию среды проживания. В отчете о выполнении госбюджета в качестве окончательной суммы расходов министерства указана сумма 278 миллионов евро. Наибольшее различие имеется в строке пособий, в которой видно, что разница между утвержденным в Рийгигогу бюджетом пособий и действительным поступлением составила около 200 миллионов

евро. В отчете о выполнении госбюджета не разъясняется, куда, так сказать, делись из окончательного бюджета почти 200 миллионов евро и что произошло с этими деньгами (см. также таблицу 10).

**Таблица 10. Пример отчета о выполнении бюджета Министерства окружающей среды (в миллионах евро)**

Формирование и использование бюджетного лимита Министерства окружающей среды на 2012 год				
Окончательный бюджет расходов на 2012 год (утвержденный в Рийгигогу госбюджет)	Окончательный бюджет на 2012 год (лимит для использования) в соответствии с отчетом о выполнении бюджета	Действительное выполнение бюджета расходов на 2012 год	Разница между утвержденным в Рийгигогу бюджетом и лимитом использования в соответствии с отчетом о выполнении бюджета	Разница между утвержденным в Рийгигогу бюджетом и действительными бюджетными расходами
476,1	277,5	244,5	198,6	231,6

Источник: Госконтроль по данным Министерства финансов

- Министерству финансов на основании закона о госбюджете на 2012 год было предусмотрено для расходов 478,2 млн евро, в отчете о выполнении госбюджета в качестве окончательного бюджета расходов министерства фигурировала сумма 1,07 млрд евро, из которых было использовано 906 миллионов. В отчете о выполнении госбюджета не разъяснено, чем обусловлен рост бюджета почти в 500 миллионов евро и о каких деньгах идет речь. Разница между утвержденной в Рийгигогу суммой и суммой, которая показана в отчете как реальная, вытекает, в основном, из увеличения суммы пособий.
- В госбюджет 2012 года перенесены не потраченные в 2011 году 600 миллионов евро, в конце 2012 года на 2013 год перенесен 431 миллион евро. В преобладающей степени речь идет о деньгах, предусмотренных для инвестиций и пособий. В отчете не разъяснено, почему запланированные суммы не потрачены. Речь идет о проблеме, возникшей не только в 2011 и 2012 году, потому что и в прежние бюджетные годы расходы переносились на следующий период в больших суммах. Если возникает необходимость переноса расходов, то, как правило, причиной этого становится затягивание с инвестициями и завершение внешних проектов в запланированный срок. Возможно, что речь идет об одних и тех же проектах, реализация которых затягивалась из года в год, но что является причиной этого, не разъяснено. Поскольку из-за способа представления отчета о выполнении бюджета сложно увидеть проблему (т. е. сумму переносимых денег), то есть опасность того, что при планировании бюджета на следующий год не анализируются причины неиспользования денежных средств и не улучшается составление бюджета.

151. Госконтроль из года в год рекомендовал улучшить способ представления отчета о выполнении бюджета. Министерство финансов совершенствовало этот отчет, но в результате он стал, скорее, еще более техническим и сложным для членов Рийгигогу и общественности. Также не выработаны учитывающие специфику общественного сектора требования к отчету о деятельности

министерств, из которых должно быть видно, как выполнялся бюджет и почему часть запланированных действий осталась невыполненной. В новом же законе о госбюджете требования к отчету о деятельности государства не устанавливаются.

152. По оценке Госконтроля, для обеспечения понятности и прозрачности важно, чтобы как государственная бюджетная стратегия, госбюджет, пояснительная записка к госбюджету, сводный отчет за хозяйственный год, так и отчет о деятельности государства имели установленную структуру, которая не изменялась бы без разъяснений. При регулировании этих вопросов обязательно следует учитывать замечания и предложения членов Рийгигогу.

**Новый проект закона о госбюджете не поддерживает широкого соглашения по усиленному развитию**

153. Важный принципиальный вопрос в части продвижения жизни в Эстонии – кто определяет направления развития государства: Рийгигогу или Правительство Республики. Первоначальные разъяснения Министерства финансов и документы ясного ответа на этот вопрос не дают. До сих пор Рийгигогу мог утверждать и принимать к сведению программы развития и стратегии, когда это требовалось законом или когда правительство желало представить их Рийгигогу. Проект нового закона предусматривает, что Рийгигогу будет обсуждать только те программы развития сфер деятельности, которые представлены Правительством. Такое изменение полностью передает формирование политики, т. е. постановку задач перед обществом, а также управление, т. е. использование денег, в руки Правительства.

**Определяющим стратегическим документом является программа деятельности правительства**

154. Из проектов прикладных актов, сопутствующих проекту, видно, что в дальнейшем при направлении развития государства по сути самое важное значение имеет вытекающая из коалиционного договора программа действий. Программа действий правительства – это самая важная, направляющая развитие государства и являющаяся основанием для измерения результатов программа. На основании программы действий позднее составляется структура государственной бюджетной стратегии, и на основе этого планируется распределение бюджетных денег на период до четырех лет. Для Рийгигогу правительство в части государственного стратегического управления не запланировало никакой содержательной роли.

155. По оценке Госконтроля, при определении направлений развития государства ведущую роль должен играть Рийгигогу, который определяет основные цели развития жизни в Эстонии. Также Рийгигогу должен требовать у правительства отчета о том, как продвигается реализация определенных Рийгигогу направлений и целей, а правительство должно нести обязательство по предоставлению содержательных и аналитических отчетов о своей деятельности. Если стратегическое планирование развития государства останется в нынешнем объеме лишь делом правительства, когда правила игры устанавливает одна и та же институция, встает под сомнение любая оценка результативности и сбалансированность властей.

156. Если бюджет настолько общий, что его цифры никому ничего не говорят о расходах госбюджета, а разъяснения о том, на какие цели должны быть потрачены и на какие цели были потрачены средства, предоставляются в объемных документах, в которых нет условленной структуры, такая система подходит для технократического, а не для демократического и соответствующего хорошему обычаю управления государством. Если в стратегическом и среднесрочном планировании Рийгигогу отводится лишь символическая роль утверждения установленного правительством, то связанный с госбюджетом процесс проходит вне общественного обсуждения и стагнирует. Изменения к закону о госбюжете демонстрируют закрепление именно технократической модели и одностороннего, основанного на балансе и максимальном контроле, подхода к финансам государства.

157. Вероятно, технократическая модель управления была оправданной в период кризиса, когда решения об использовании денег принимались технически, так сказать, централизованно, исходя, прежде всего, из срочности решений и общей картины финансов государства, и ответственность за нахождение баланса между качеством услуги и выделенными денежными средствами возлагалась на получателя денег. Такая модель эффективна с точки зрения скорости принятия решений и контроля, и она согласуется с обычной ролью Министерства финансов по ограничению расходов, но это подходит для ситуации, когда необходимо вместе с пользователями бюджетных средств посмотреть более широко и содержательно на предлагаемые государством услуги. К выполнению такой задачи Министерство финансов не подготовилось. Новый проект закона, скорее, сокращает, чем увеличивает количество идей и поиск новых решений в части того, какое государство нам нужно и каким образом мы можем себе это позволить. Глядя же на стоящие перед нами вызовы, ясно, что каждая идея достойна рассмотрения. Отстранять Рийгигогу и общественное мнение от планирования развития и принятия решений о финансировании – плохая идея.

## Пенсионная политика государства – отложенные решения

Дефицит пенсионного страхования все больше увеличивается

### К сведению:

В период 2014-2017 гг. именно на пенсии будет затрачено больше всего средств из госбюджета – в общей сложности 6,5 млрд евро.

158. На содержание пенсионной системы уходит значительная часть госбюджета. Пенсионные расходы составили в 2013 году в общей сложности 1,67 млрд евро, т. е. около 22% госбюджета. В том числе, расходы на государственное пенсионное страхование составляют 1,48 млрд евро и взносы в обязательную накопительную пенсию, т. е. во II ступень, составляют 177,8 млн евро.<sup>3</sup>

159. Начиная с 2009 года государственное пенсионное страхование находится в дефиците, поскольку пенсионные расходы государства в существенной степени превышают собранные для этого налоговые доходы. В 2013 году дефицит государственного пенсионного

<sup>3</sup> Закон о госбюжете на 2013 год

страхования составил 370 миллионов евро. Для сравнения можно отметить, что на сферу спасателей, полиции и пограничной охраны в общей сложности в 2013 году в госбюджете предусмотрено 196 миллионов евро. Дефицит растет постоянно и к 2017 году достигнет 474 миллиона.

**160.** Дефицит пенсионного страхования составляет в 2013 году 4,8% госбюджета, а к 2017 году он увеличится до 5,2%.<sup>4</sup> Согласно прогнозам, пенсионное страхование будет оставаться в дефиците по крайней мере следующие 50 лет.<sup>5</sup>

**161.** Дефицит пенсионного страхования в будущем несколько сократится за счет применения II ступени страхования, т. е. за счет обязательной накопительной пенсии, но это не обеспечит устойчивости системы. Без серьезных изменений I ступень страхования, т. е. государственное пенсионное страхование, по-прежнему будет оставаться в дефиците.

**162.** Для покрытия постоянного дефицита государство должно использовать деньги, которые в другом случае можно было бы применить в других сферах. Учителя и врачи бастовали, потому что государство не могло найти деньги для повышения их зарплат. В результате заключенного после забастовки коллективного договора на повышение зарплаты врачам в 2013 году отведено 28,4 млн евро. На повышение зарплаты учителям отведено 40 миллионов. Эти расходы составляют в общей сложности всего 18% от суммы, которая в этом году запланирована на покрытие дефицита пенсионного страхования из госбюджета.

**163.** Дефицит пенсионного страхования углубляется проходящими в Эстонии демографическими процессами: старение населения, негативный прирост населения, постоянная эмиграция трудоспособного населения и детей. В результате этих процессов сокращается численность трудоспособного населения и увеличивается число пенсионеров. Число людей в возрасте выше 65 лет в период 2010-2050, согласно прогнозам, увеличится до 31% и возрастет с 227 000 почти до 300 000. В то же время, примерно на 20% сократится численность трудоспособного населения (в возрасте 20-64 года), т. е. с 827 000 до 665 000. Оба показателя продолжат ту же тенденцию и после 2050 года (см. также схему 20).

---

<sup>4</sup> Государственная бюджетная стратегия 2014–2017

<sup>5</sup> Возможности устойчивого финансирования системы социального страхования в Эстонии. Poliitikauringute Keskus Praxis, 2011

### Схема 20. Соотношение людей рабочего и пенсионного возраста в 2010 году и прогноз изменения этого соотношения на период 2015-2050 (человек)



Источник: Департамент статистики

164. Поскольку финансирование пенсионной системы в большой степени опирается на налогообложение фонда заработной платы работников, то при сокращении численности трудоспособного населения сокращаются и доходы, необходимые для выплаты пенсий. В то же время, увеличивается численность получателей пенсии, поэтому на налоги одного работника придется содержать все больше пенсионеров. Согласно прогнозам, в 2060 году одного пенсионера будет содержать всего 1,3 работника. Перед экономическим кризисом и до 2008 года соответствующий показатель составлял 1,7.<sup>6</sup>

#### Люди выходят на пенсию раньше наступления официального пенсионного возраста

#### В среднем на пенсию выходят в 59,6 лет

Право на получение **пенсии по нетрудоспособности** имеет признанное постоянно нетрудоспособным лицо в возрасте не менее 16 лет, потеря трудоспособности которого составляет 40-100% и которое к начальному сроку установления постоянной нетрудоспособности в таком объеме приобрело в Эстонии требуемый пенсионный стаж.

Право на получение **пенсии по потере кормильца** в случае смерти кормильца имеют находившиеся на его содержании члены семьи.

165. Важным фактором, вызывающим дефицит бюджета пенсионного страхования, является и то, что люди выходят на пенсию раньше ожидаемого времени. Государство хоть и приняло решение о повышении пенсионного возраста до 65 лет, но неясно, как обеспечить, чтобы люди на самом деле работали до этого возраста.

166. В 2012 году официальный пенсионный возраст составлял у мужчин 63 года и у женщин примерно 61,5, но на пенсию выходили в среднем в возрасте 59,6. Если учесть получателей **пенсии по нетрудоспособности** и **пенсии по потере кормильца**<sup>7</sup>, то на пенсию выходят в среднем в 52 года (см. схему 21). Несмотря на рост средней ожидаемой продолжительности жизни, возраст выхода на пенсию в последние годы существенно не изменился. В результате

<sup>6</sup> Жизнеспособность государственного пенсионного страхования. Министерство финансов, 2012

<sup>7</sup> По состоянию на 01.01.2013 г. пенсионеров по утрате кормильца было 6972. Поскольку их в общей сложности относительно немного, их возраст получения пенсии несильно влияет на средний показатель.

этого государство платит людям пенсию в среднем в течение большего времени.

**Схема 21. Средняя ожидаемая продолжительность жизни и возраст выхода на пенсию в период 2005-2012**



Источник: Департамент статистики, Департамент социального обеспечения

Для получения **пенсии по старости** человек должен иметь пенсионный стаж не менее 15 лет. Пенсионный возраст для мужчин в Эстонии сейчас составляет 63 года, для женщин меньше.

**Необходимо  
продолжать  
реформировать  
страхование  
нетрудоспособности**

167. Таким образом, на данный момент многие люди уходят с рынка труда не в возрасте **пенсии по старости**, а значительно раньше. Согласно выводам Центра политических исследований Praxis<sup>8</sup>, пенсии разного типа до пенсии по старости получает около 40% мужчин и 30% женщин. Причиной является низкая конкурентоспособность людей предпенсионного возраста на рынке труда и, с другой стороны, выходить на пенсию раньше позволяют пенсионные схемы, например, досрочная пенсия.

168. Одна из важных причин формирования низкого среднего пенсионного возраста заключается в массовом выходе на пенсию по нетрудоспособности. Средний возраст выхода на пенсию по нетрудоспособности стабильно держится на уровне 45 лет. 90% людей, которым один раз была назначена пенсия по нетрудоспособности, так и продолжают ее получать. Это означает, что государство платит человеку пенсию в среднем 33 года.

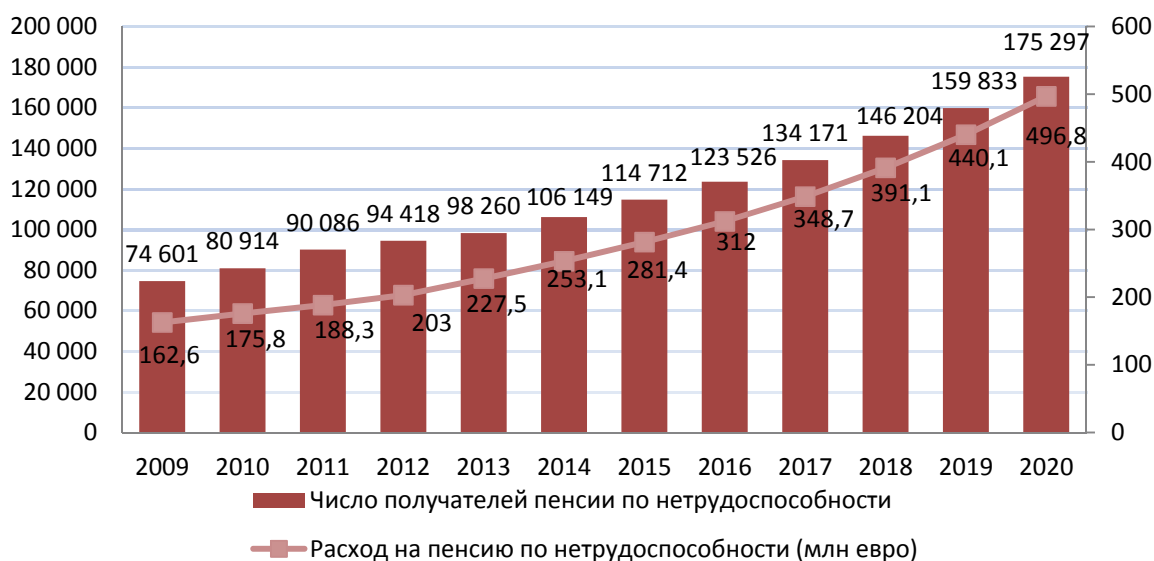
169. Число пенсионеров по нетрудоспособности начиная с 2001 года выросло на 118% и достигло почти 100 000 человек (см. схему 22). Это более 7% населения Эстонии. Следует отметить, что начиная с 2008 года на пенсию по нетрудоспособности вышло людей больше, чем на пенсию по старости. На выплату пенсий по нетрудоспособности было затрачено в 2012 году более 203 миллионов евро, т. е. 15% от общих расходов государства на пенсионное страхование.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Возможности устойчивого финансирования системы социального страхования в Эстонии. Poliitikauringute Keskus Praxis, 2011

<sup>9</sup> Данные Департамента социального страхования



## Схема 22. Прогноз численности получателей пенсии по нетрудоспособности в случае продолжения функционирования прежней системы



Источник: Департамент социального обеспечения, Министерство социальных дел

170. В Министерстве социальных дел разрабатывается новая система страхования нетрудоспособности, одна из целей которой заключается в сокращении числа пенсионеров по нетрудоспособности, чтобы дать им возможность при помощи реабилитационных услуг и обучения вернуться на рынок труда в новом качестве. По оценке Министерства социальных дел, при внедрении нового порядка численность пенсионеров по нетрудоспособности сократится к 2020 году до 80 000 человек.

171. Хотя изначально проект реформы страхования нетрудоспособности планировалось завершить к IV кварталу 2012<sup>10</sup>, еще не удалось договориться о многих важных условиях, которые позволили бы добиться выполнения цели. Например, по-прежнему не достигнут консенсус в части страхования от несчастного случая на работе, а также не предложено решения по диагностике и лечению профессиональных заболеваний. Также неясно, в каком объеме будет изменено предложение реабилитационных услуг<sup>11</sup> и для каких сторон и в каком объеме в результате изменений увеличится финансовая нагрузка. Без принятия этих решений невозможно внедрить запланированные изменения.

<sup>10</sup> Меморандум министра социальных дел от 15.03.2012 для заседания кабинета министров

<sup>11</sup> Министерство социальных дел обещало представить проект закона о реабилитационных услугах к последнему кварталу 2013 г.

## **Безработные и пенсионеры по нетрудоспособности вместо выхода на работу предпочитают досрочную пенсию**

**На досрочную пенсию по старости**, т. е. на предварительную пенсию, можно выйти не более чем за три года до установленной законом пенсии, но в этом случае размер пенсии уменьшается на 0,4% за каждый месяц, на который раньше человек вышел на пенсию. Досрочная пенсия назначается лицу пожизненно и по достижении им возраста пенсии по старости не пересчитывается и не переименовывается.

### **Читайте более подробно**

В аудиторском отчете «Устойчивость пенсионной политики государства», который будет завершен в 2013 году.

## **Разные пенсионные схемы не обоснованы**

172. Пенсия по нетрудоспособности – не единственный проблемный вид пенсии, который дает возможность выходить на пенсию рано и влечет за собой большие расходы пенсионной системы. Одним из таких видов пенсии является также **досрочная пенсия по старости**, которую по состоянию на конец 2012 года получало около 22 000 человек.

173. Из проведенного Госконтролем анализа выяснилось, что из таких пенсионеров до выхода на пенсию официального места работы не имело 3/4, из которых, в свою очередь, в кассе по безработице было зарегистрировано 75% (2012 г.), поскольку регистрация в качестве безработного обеспечивает медицинскую страховку. У многих таких людей проблемой является низкий уровень образования, а у некоторой части – плохое знание эстонского языка или его отсутствие. Часть предварительных пенсионеров – это люди, которые утратили трудоспособность и по достижении соответствующего возраста меняют маленькую пенсию по нетрудоспособности на более высокую предварительную пенсию.

174. Большая доля безработных и пенсионеров по нетрудоспособности среди вышедших на предварительную пенсию говорит о том, что система помощи безработным и нетрудоспособным переносит свои проблемы вместе с расходами на пенсионную систему. В результате с рынка труда уходят люди, чьи действительные вызывающие низкую конкурентоспособность проблемы кроются в другом и которых вместо отправки на пенсию следует постараться вернуть на рынок труда.

175. На различные виды пенсий уходит в общей сложности около 25% всего бюджета пенсионного страхования. По оценке Госконтроля, этих расходов в их нынешнем виде можно частично избежать в будущем. С одной стороны, выплата пенсий разных видов обременяет пенсионную кассу. С другой стороны, государство не получает дохода от налогов, который оно получало бы, если бы рано вышедшие на пенсию люди вместо этого работали.

### **Устойчивость пенсионной системы предполагает проведение системных изменений**

176. Пенсионная система считается устойчивой в том случае, если расходы и доходы государственного пенсионного страхования сбалансированы и пенсии являются адекватными, т. е. обеспечивают сохранение разумного уровня жизни. Нынешняя система этих условий выполнить не может.

177. Чтобы сделать пенсионную систему более устойчивой, государство должно сократить расходы или увеличить доходы. Пенсионные расходы государства можно сократить, если повысить пенсионный возраст, снизить сумму пенсии или прекратить выплату некоторых видов пенсий из госбюджета. Увеличение доходов предполагало бы, прежде всего, повышение налогового бремени.

**Пенсионное страхование можно привести к равновесию, если сократить среднюю пенсию по старости до 200 евро или повысить социальный налог на 10%**

**Устойчивость пенсионного страхования обеспечивается автоматическим приспособлением системы к происходящим с населением процессам**

**Так наз. автоматические механизмы приспособления** – это средства для приведения возмещений, прав и/или взносов в соответствие с изменениями в условленных показателях.

Источник: Достаточная, устойчивая и надежная пенсионная система Европы. Зеленая книга Европейской Комиссии. 2010, SEK (2010) 830

178. С учетом объема дефицита пенсионного страхования, его невозможно покрыть только за счет изменения одного фактора системы. Поэтому необходимо пересмотреть все части пенсионной системы. Например, чтобы привести в 2013 году государственное пенсионное страхование в равновесие, среднюю пенсию по старости необходимо уменьшить с 312 евро примерно до 200 евро. Если применить повышение налогов, то пенсионная часть социального налога (сейчас 20%) должна увеличиться примерно на 10%.<sup>12</sup>

179. Вероятно, ни один из этих вариантов не приемлем для общества. Понижение пенсий существенно усложнило бы жизнь пенсионеров. Повышение налогов в указанном масштабе значительно увеличило бы налоговое бремя на рабочую силу, но оно уже сейчас находится на среднем уровне по Европейскому Союзу. Для сбалансирования пенсионного страхования к 2035 году рост пенсионного возраста должен продолжаться постоянно и после 2026 года, чтобы дойти к 2035 году до уровня 69,25 лет.<sup>13</sup> Но это предполагает, что государство откажется от особых схем, которые позволяют людям уходить с рынка труда раньше, чем достигнут пенсионный возраст.

180. В странах со стареющим населением необходимо найти устойчивые решения для системы пенсионного страхования. Разовые политические решения могут и не обеспечить жизнеспособности системы, стабильности и солидарности поколений. Поэтому в идеале следует определить касающиеся пенсионной системы политические выборы на десятилетия вперед, и они должны базироваться на объективных показателях.

181. Чтобы сбалансировать влияние старения населения и экономических кризисов на пенсионную систему, во многих странах (например, в Финляндии, Швеции, Германии, Японии) приняты к использованию так называемые **автоматические механизмы приспособления**. Эти механизмы позволяют приспособлять пенсионную систему в соответствии с условленными статистическими показателями, сокращая, таким образом, зависимость от политических факторов. Тем самым удается избежать кризиса системы по причине того, что не приняты необходимые решения. Также использование автоматических механизмов приспособления дает участникам системы больше уверенности, поскольку известно, как и на каких основаниях система будет изменяться в будущем.<sup>14</sup>

182. Автоматические механизмы приспособления можно применять в отношении разных факторов пенсионной системы. В других странах наиболее распространенные типы автоматических механизмов приспособления влияют на пенсионный возраст и размер пенсии. Например, можно связать возраст пенсии по старости с ожидаемой продолжительностью жизни, когда пенсионный возраст регулярно корректируется в соответствии со статистикой ожидаемой продолжительности жизни. Также можно применить повышение

<sup>12</sup> Возможности устойчивого финансирования системы социального страхования в Эстонии. Poliitikauringute Keskus Praxis, 2011, lk 115–116

<sup>13</sup> Возможности устойчивого финансирования системы социального страхования в Эстонии. Poliitikauringute Keskus Praxis, 2011

<sup>14</sup> Устойчивость государственного пенсионного страхования. Министерство финансов, 2012

пенсионного возраста в соответствии с изменением соотношения численности трудоспособного населения и пенсионеров: например, можно установить, сколько пенсионеров должно быть на одного работающего, а потом вычислить в соответствии с этим возраст выхода на пенсию на каждый год. Поскольку такие показатели развиваются постепенно, автоматические механизмы приспособления позволили бы приспособлять пенсионную систему плавно, избегая, например, резкого разового повышения пенсионного возраста. Такие изменения влияют на разные поколения более равномерно, чем разовые политические решения. Помимо названного, другие государства также приняли к использованию, например, систему финансового баланса и механизмы приспособления, связанные с налоговой ставкой.

183. По оценке Госконтроля, важно, учитывая демографическую и экономическую ситуацию в Эстонии, а также особенности пенсионной системы, найти самый подходящий автоматический механизм приспособления и применить его. Об условиях этого механизма необходимо договориться как можно раньше, чтобы применить его начиная с 2026 года, когда закончится установленный рост пенсионного возраста. Если автоматические механизмы приспособления сочтут не подходящими для Эстонии, то можно принять решение о повышении пенсионного возраста и после 2026 года в том же темпе, как и в период 2017-2026. В результате этого пенсионный возраст к 2051 году повысился бы до 70 лет.

**Решения о том, как сделать пенсионную систему в перспективе устойчивой, необходимо принять в течение двух лет**

184. Государство воздерживалось от принятия необходимых решений по обеспечению устойчивости пенсионной системы. По состоянию на данный момент условленный рост пенсионного возраста будет завершён в 2026 году, дальнейшие изменения планируется проанализировать в 2019 году. Это может означать слишком короткий срок подготовки для населения и неспособность плавно приспособить систему к демографическим изменениям.

185. До сих пор тщательно не продумано применение автоматического механизма приспособления, который позволил бы найти долгосрочные решения. Также ещё не проведена реформа страхования нетрудоспособности и не пересмотрена обоснованность выплаты других видов спецпенсий. Такая ситуация отодвигает достижение устойчивости пенсионной системы в далекое будущее, и до этих пор дефицит государственного пенсионного страхования останется для госбюджета значительным и все более обременительным.

186. Достижение устойчивости пенсионной системы предполагает проведение комплексной реформы и наличие долгосрочного плана. Помимо реформирования разных частей системы, необходимо как можно раньше договориться о времени и условиях применения автоматического механизма приспособления или о повышении пенсионного возраста в прежнем темпе. Без изменений пенсионное страхование останется на десятилетия в дефиците, ухудшая бюджетную позицию и ограничивая возможности государства по инвестированию в другие сферы.

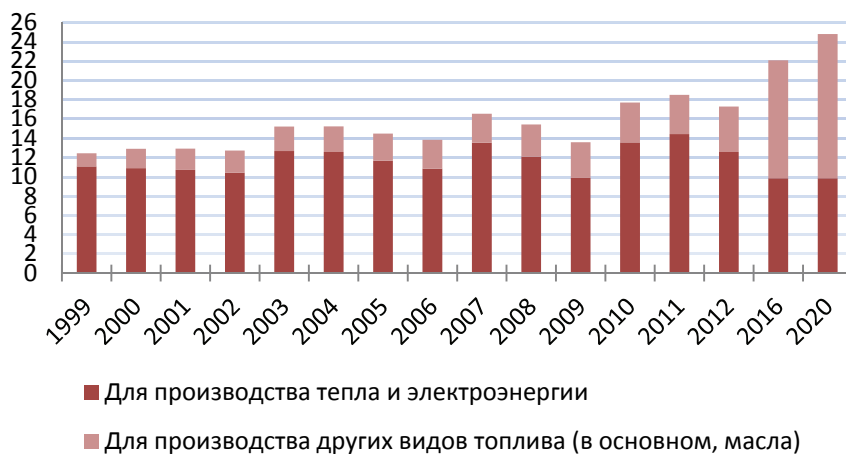
## Сланец – возможность получить дополнительный доход в бюджет

187. Для приспособления к демографическим изменениям и поддержания сбалансированности бюджета государство до сих пор было сосредоточено, прежде всего, на ограничении расходов. Учитывая существенное сокращение финансовой помощи Европейского Союза в будущем, наряду с сокращением расходов не менее важно найти и дополнительные возможности увеличения доходов в госбюджет. Одна из неиспользованных возможностей – повышение налогов на использование сланца как полезного ископаемого государственного значения.

188. Добыча сланца ведется около 100 лет. В основном, сланец используется для производства электроэнергии. В последние годы целевое назначение сланца меняется – его все чаще используют для производства масла.

189. В течение последних 14 лет потребление сланца возросло на 6 миллионов тонн, достигнув в 2011 году самого высокого уровня за время независимости Эстонии – 18,5 млн тонн в год. В последующие годы потребление сланца будет зависеть, прежде всего, от планов производителей масла и от установленных государством объемов добычи. Если посмотреть на программы производителей сланцевого масла, то объем добычи сланца мог бы достичь до 25 миллионов тонн в год (см. схему 23).

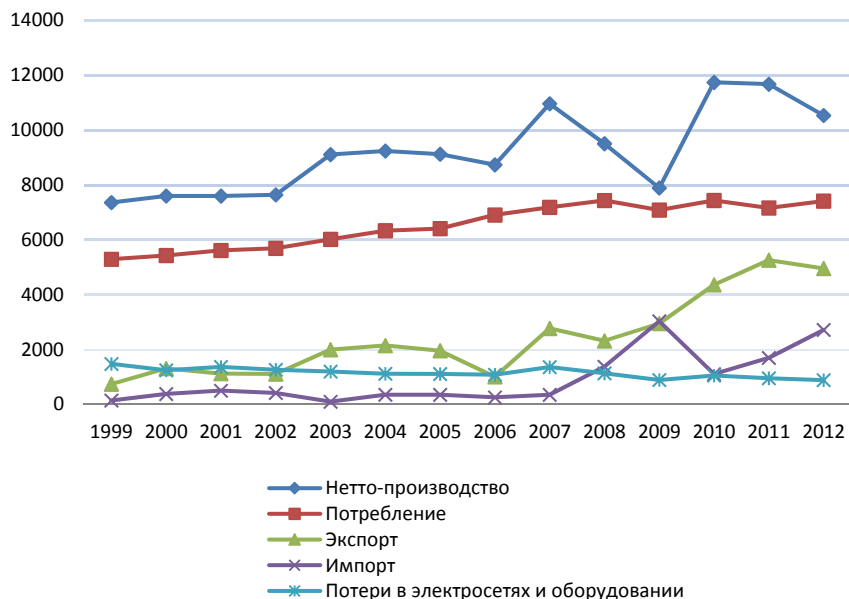
**Схема 23. Потребленное количество сланца в 1999-2012 гг. и прогноз на период 2016-2020 гг. (млн тонн)**



Источник: Госконтроль по данным Департамента статистики и Министерства финансов

190. Причиной роста потребления сланца является не рост внутригосударственного спроса, а экспорт произведенного из сланца электричества и масла. В 2012 году электричества было произведено на 29% больше внутреннего потребления (см. схему 24). За последние 14 лет экспорт электроэнергии вырос примерно в 7 раз.

**Схема 24. Нетто-производство электроэнергии, потребление, экспорт, импорт и потери (в электросетях и оборудовании) в период 1999-2012 (GWh)**



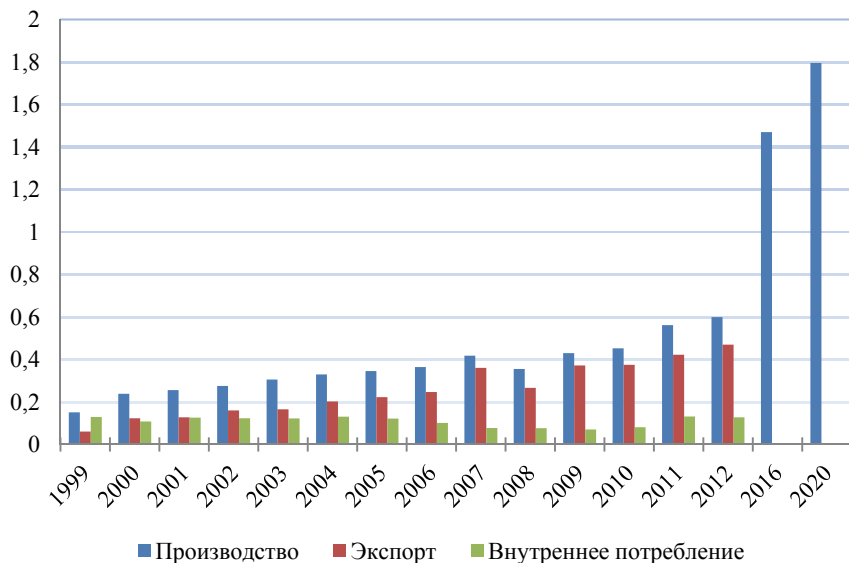
Источник: Департамент статистики

**К сведению:**

Если еще в начале 2013 года как Eesti Energia AS, так и Viru Keemia Grupp AS планировали создать в Эстонии заводы по рафинированию, чтобы производить из сланцевого масла бензин и дизельное топливо, то на данный момент планы заморожены.

191. Из произведенного сланцевого масла в 2012 году из Эстонии было вывезено 78%. Экспорт сланцевого масла за 14 лет вырос почти в 8 раз (см. схему 25). Производство сланцевого масла под воздействием высоких цен на нефть в период 1999-2012 гг. стабильно росло, обеспечивая производителям масла очень хорошую доходность. Высокие прибыли стимулировали производителей масла на увеличение производственных планов в несколько раз.

**Схема 25. Производство, экспорт и потребление сланца в 1999-2012 гг. и прогноз на период 2016-2020 гг. (млн тонн)**



Источник: Госконтроль на базе данных Департамента статистики и прогнозов предприятий

**Экспорт произведенной из сланца электроэнергии и масла вреден для общества**

192. Экспорт сланцепродуктов полезен для общества только в случае, если производители компенсируют причиняемый добычей и обработкой в Эстонии ущерб экологии, а государство получает связанный с использованием сланца справедливый доход от прибыли производителя.

193. Эстония не установила ни одного такого налога, первичная цель которого заключалась бы в получении государством дохода со сланцепродуктов. До сих пор государство считало необходимым требовать за добычу и переработку сланца лишь экологическую плату, чтобы заставить предпринимателей пользоваться природными ресурсами бережно и возмещать причиненный окружающей среде ущерб. От сланцевого сектора государству и самоуправлениям поступает экономических плат примерно 56 миллионов евро в год.

194. При анализе влияния плат за экологию<sup>15</sup> был сделан вывод о том, что экологические платы сланцевого сектора не покрывают всего причиненного окружающей среде ущерба и не заставляют предпринимателей пользоваться природными ресурсами более бережно. К таким же заключениям пришел и Госконтроль в своих аудитах в части плат за экологию.

195. Поскольку платы за экологию не покрывают причиненного окружающей среде ущерба, каждая добытая тонна сланца означает для государства и общества в более широком смысле дополнительный расход. Для устранения причиненного окружающей среде ущерба государство должно в будущем нести больше затрат, чем оно получает от предпринимателей в виде плат за экологию.

196. Также государство вместо покрытия расходов на окружающую среду все чаще использует плату за экологию для покрытия других расходов госбюджета. Например, в 2012 году почти 40%<sup>16</sup> плат за экологию было направлено в общие доходы государства.

197. Частичное поступление плат за экологию в общий доход государства стало возможным после изменения закона о платах за экологию в 2010 году. Согласно изменению, целенаправленно Центру инвестиций в окружающую среду поступают лишь те платы, которые определены изменением закона. Если ставка плат в дальнейшем будет увеличена, то благодаря этому в общие доходы госбюджета поступит больше денег.

198. Госконтроль подчеркивает, что только поступающие от сланцевого сектора платы за экологию и их перераспределение в общие расходы госбюджета не обеспечивают государству получения справедливого дохода собственника за использование сланца. Дохода не возникает, поскольку нынешние платы за экологию не покрывают реального ущерба окружающей среде, и негативное влияние на окружающую среду по-прежнему остается сильным. Если раньше необходимость терпеть сопутствующий сланцевой

<sup>15</sup> Анализ влияния плат за экологию. SEI Tallinn, Tartu Ülikool, RAKE, 2013

<sup>16</sup> Здесь не учтены поступающие самоуправлениям платы за экологию, назначение которых также не определено.

энергетике ущерб для окружающей среды тем, что необходимо обеспечить эстонского потребителя более дешевой электроэнергией, то на открытом рынке электричества и при экспорте электроэнергии и масла это больше не может служить аргументом.

**Предприятие по добыче несет более тяжелое налоговое бремя по сравнению с производителем электроэнергии и масла**

199. Чтобы оценить, получает ли государство от связанного с добычей и переработкой сланца справедливую плату за право пользование важным полезным ископаемым, надо, кроме плат за экологию, посмотреть и на налоговое бремя сланцевого сектора в целом.

200. В год от сланцевого сектора в виде плат за экологию, налогов на рабочую силу и акциза в госбюджет поступает около 80-90 миллионов евро. Если посмотреть на распределение налогового бремени в цепи оценивания сланца, то видно, что самое крупное сланцедобывающее предприятие AS Eesti Energia Kaevandused несет значительно более тяжелое налоговое бремя, чем предприятия по производству масла и электричества (см. таблицу 11).

**К сведению:**

Кроме налогов, государство забирает из концерна Eesti Energia в качестве дивидендов около 90 миллионов евро в год.

В то же время, в 2012 году концерн Eesti Energia получил на увеличение капитала из госбюджета 150 миллионов евро.

201. Например, доля государственных налогов производителей масла от дохода с продаж в 5 раз меньше, чем у добывающих предприятий, и в 1,5 раза меньше, чем у Нарвских электростанций.

**Таблица 11. Доля уплаченных сланцевым сектором налогов в доходе с продаж в 2011 году (%)**

Доля налогов	Eesti Energia Kaevandused AS	Eesti Energia Õlitööstuse AS, VKG Oil AS	Eesti Energia Narva Elektriijaamad AS
Доля плат за экологию в доходе с продаж	13,1	1,3	4,5
Доля налогов на рабочую силу в доходе с продаж	7,0	1,7	1,5
Доля всех государственных налогов в доходе с продаж	20	4	6

Источник: Госконтроль на базе отчетов предприятий за хозяйственный год

**К сведению:**

В представленной Центром политических исследований Praxis летом 2013 года работе «Оценка социально-экономических влияний добычи и переработки сланца» сказано, что доля прибыли сланцевых предприятий в доходе с продаж в несколько раз выше по сравнению со средним показателем в горной и обрабатывающей промышленности в Эстонии.

202. В 2012 году AS Eesti Energia Kaevandused уплатило государству в качестве налогов на рабочую силу и плат за экологию 43 миллиона евро, что составляет 53% от налогов на рабочую силу и плат за экологию всего сланцевого сектора. Более 2/3 уплаченной государству суммы составили платы за экологию.

203. Особенность налогообложения сланцевого сектора заключается в том, что самое большое налоговое бремя у сферы деятельности с самой низкой доходностью. Из анализа Департамента конкуренции за 2013<sup>17</sup> ясно, что доходность сланцедобывающего предприятия составляет 13%, предполагаемая доходность производителя электроэнергии на открытом рынке 33% и доходность производства масла 83%.

<sup>17</sup> Анализ состояния конкуренции в сланцевом секторе. Департамент конкуренции, 2013



**Другие государства требуют большей платы за использование природных ресурсов**

204. Высокой доходности производства электроэнергии и масла, с одной стороны, способствует высокая рыночная цена электричества и сланцевого масла, а также дешевый сланец, низкие платы за экологию и отсутствие налога на сланцевое масло.

205. В отличие от Эстонии другие государства облагают налогом использование природных ресурсов по более высоким ставкам, чем обычное предпринимательство. В основном государства востребуют с предпринимателей за использование природных ресурсов дополнительный доход собственника, т. е. так называемый *royalty*.

206. Например, в Норвегии в отношении нефтяной промышленности, помимо обычного налога с прибыли предприятия (28% от нетто-прибыли) применяется и арендная плата за природные ресурсы, размер которой составляет 50% от нетто-прибыли. В Ирландии предприятия, которые занимаются нефтью и природными ресурсами, облагаются более высоким налогом с прибыли (вместо 12,5% они платят 25%). Кроме того, ирландские предприятия нефтяной промышленности платят дополнительно 5-15% налога в зависимости от доходности нефтяного месторождения и сделанных для этого инвестиций. В России предприятия нефтяной отрасли платят примерно 11 евро за тонну нефти (называется *royalty*), и к этому прибавляется налог с прибыли предприятия в размере 20%, а также таможенный налог на экспорт в размере 35-60% в зависимости от цены нефти.

**Государство не взимает достойной платы за продукцию из сланца**

207. По оценке Госконтроля, в Эстонии также следует оценивать сланец значительно больше прежнего. В качестве одного из вариантов можно, например, рассмотреть возможность обложения налогом получаемого от масла дохода. Например, государство заработало в 2012 году на производстве масла в виде государственных налогов (платы за экологию, налоги на рабочую силу и акцизы) около 12 миллионов евро, тогда как коммерческая прибыль производителей масла составила примерно 91 миллион евро.

**К сведению:**

- в Эстонии предприятия не платят налоги с прибыли, а также
- предприятия платят подоходный налог только при выплате дивидендов собственникам.

208. Учитывая план производителей масла произвести в 2020 году около 1,8 млн тонн масла (см. схему 25), предполагаемая коммерческая прибыль составит при этом 288 миллионов евро. В случае если бы государство, согласно даже самым скромным подсчетам, применило, например, налог с прибыли производителей масла по ставке 25%, в госбюджет 2020 года поступило бы 72 миллиона евро дополнительного дохода. Важно отметить, что у государственных предприятий государство имеет возможность забирать доход в виде дивидендов, однако в отношении частных предприятий такой возможности нет. (См. также таблицу 12)

**Таблица 12. Экономические показатели производителей масла в 2012 году**

Наименование предприятия	Производство масла (в тыс. тонн)	Доход с продаж (в млн евро)	Уплаченные государственные налоги, в т. ч. налог на рабочую силу, плата за экологию (в млн евро)	Коммерческая прибыль (в млн евро)
VKG Oil AS*	309	138	3,8	37
Eesti Energia Õlitööstuse AS	211	91	4,5	45
Kiviõli Keemiatööstuse OÜ**	65	35	3,9	9

\* На основании отчета VKG Oil AS за 2011 хозяйственный год

\*\* В отношении Kiviõli Keemiatööstuse OÜ экономические показатели включают в себя и деятельность по добыче.

Источник: Госконтроль на базе отчетов предприятий за хозяйственный год

209. Получение справедливого дохода от добычи и использования сланца обсуждалось и Правительством Республики. В программе деятельности правительства поставлена цель изучить возможность введения государственного дохода от сланца (*royalty*). К весне 2013 года был готов анализ Министерства финансов для правительства о налогообложении сланца. К сожалению, в анализе исключалось налогообложение полученного от использования сланца дохода, поскольку это якобы не отвечает принципам налоговой системы Эстонии. На заседании правительства не было достигнуто соглашение о налоговых изменениях, и этот вопрос было решено отложить до 2016 года.

210. Отсрочка принятия решения о налогообложении сланца до 2016 года неизбежно вызывает вопрос о том, является ли целесообразным составление программы развития энергетического хозяйства и программы развития сланцевой отрасли к 2015 году.

211. По мнению Госконтроля, вопросы налогообложения сланца и связанного с этим дохода государства необходимо решить до 2015 года, поскольку в касающихся энергетики программах развития без решения вопроса о налогообложении сланца невозможно поставить четкие выполнимые цели или определить действия по развитию сланцевого сектора. Также ясность требуется обработчикам сланца, которые планируют крупные инвестиции в производство масла.

## Государственные коммерческие общества – отсутствие видения собственника

**Государственные коммерческие общества составляют более пятой части имущества общественного сектора**

212. Эстонское государство, по состоянию на апрель 2013 года, является исключительным собственником 27 коммерческих обществ, кроме того, государству принадлежит участие еще в 11 коммерческих обществах. По состоянию на конец 2012 года в собственности государственных коммерческих обществ находится имущество на сумму 5 миллиардов евро, т. е. около четверти всего имущества общественного сектора (23%).

**Читайте более подробно:**

В аудиторском отчете Госконтроля «Организация ведения дел в коммерческих обществах с участием государства».

**213.** Государственные коммерческие общества инвестировали в 2011 году 750 миллионов евро, т. е. больше, чем инвестировал правительственный сектор (678 миллионов). С другой стороны, забираемые из коммерческих обществ дивиденды являются важным источником доходов для госказны. Поскольку принадлежащие государству коммерческие общества образуют большую часть госимущества и экономической деятельности государства, их положение оказывает сильное влияние на всю экономику и развитие государства.

**214.** Согласно закону, государство может иметь участие в предпринимательстве по трем причинам: 1) предлагать людям те товары и услуги, которые частный сектор не готов или не в состоянии предложить в достаточном количестве, но обеспечение которыми для граждан имеет важное значение; 2) держать под контролем государства стратегически важную инфраструктуру; 3) зарабатывать доход для государства. Для успешного выполнения этих задач и использования денег налогоплательщиков наилучшим образом необходимо, чтобы государство управляло своими коммерческими обществами и вело их дела добросовестно, эффективно и результативно.

**215.** Госконтроль оценил деятельность государства по ведению дел коммерческих обществ в опубликованном осенью 2013 года аудиторском отчете «Организация ведения дел в коммерческих обществах с участием государства». Госконтроль проверил девять государственных коммерческих обществ и управляющие участием в них министерства.<sup>18</sup>

#### Государство часто не направляет деятельность своих коммерческих обществ

#### Часто не ставится цель деятельности коммерческих обществ

**216.** Само собой разумеется, что коммерческое общество действует на основании одобренной собственником стратегии, и совет в качестве представителя собственника оценивает, насколько удалось выполнить стратегию.

**217.** В результате же аудита выяснилось, что собственник часто не ставит цели деятельности государственных коммерческих обществ. Оценивая управление государственными коммерческими обществами, следует отметить, что почти у половины проверенных коммерческих обществ не было одобренной советом стратегии. По состоянию на начало 2013 года из девяти проверенных государственных коммерческих обществ у четырех не было действующей и утвержденной советом коммерческого общества комплексной стратегии. Одобренная советом стратегия отсутствовала и у крупнейшего государственного коммерческого общества Eesti Energia (см. также таблицу 13).

<sup>18</sup> Eesti Energia AS, Elering AS, AS Eesti Raudtee, AS Estonian Air, AS Tallinna Sadam, Lennuliiklusteeninduse AS, AS Eesti Loto, AS Andmevara, AS Eesti Kaardikeskus, Министерство экономики и коммуникаций, Министерство финансов, Министерство внутренних дел и Министерство окружающей среды.

**Если цели поставлены, то их выполнение не контролируется**

218. Если у коммерческого общества и есть утвержденная советом стратегия, совет не потрудился регулярно оценивать ее реализацию, т. е. выполнение заданного государством коммерческому обществу направления и целей. Из девяти рассмотренных коммерческих обществ только в одном совет оценивал выполнение стратегии в комплексе и ежегодно, утверждая это своим решением (см. таблицу 13).

**Таблица 13. Стратегии проверенных коммерческих обществ и оценка их выполнения**

	AS Andmevara	Eesti Energia AS	AS Eesti Kaardikeskus	AS Eesti Loto	AS Eesti Raudtee	Elering AS	AS Estonian Air	Lennuliiklusteeninduse AS	AS Tallinna Sadam
У коммерческого общества есть утвержденная советом действующая стратегия по состоянию на начало 2013 года	+	-	-	-	+	+	-	+	+
Совет коммерческого общества ежегодно проверяет выполнение поставленных в стратегии целей и утверждает это своим решением	-	-	-	-	-	+	-	-	-

\* AS Estonian Air утвердило стратегию в конце января 2013 года.

Источник: Госконтроль на базе данных коммерческих обществ

219. В отношении остальных коммерческих обществ выполнение стратегии в течение проверенного периода ежегодно не оценивалось, в одном коммерческом обществе выполнение стратегии в течение проверенного периода не оценивалось ни разу. Обычно совет пересматривал отдельно определенные планы экономической деятельности коммерческого общества (бюджет, программа инвестиций, различные специфические обзоры).

220. Отсутствие стратегии означает, что коммерческое общество и государство не договорились о том, чего государство ждет от коммерческого общества, т. е. по сути государство не участвует в направлении развития коммерческого общества.

**Несмотря на отсутствие стратегии, государство предоставило коммерческим обществам путем увеличения акционерного капитала сотни миллионов евро**

221. Отсутствие стратегии, тем не менее, не препятствовало инвестициям коммерческих обществ и предоставлению им для этого со стороны государства сотен миллионов евро. За последние два года все государственные коммерческие общества инвестировали в общей сложности около 2,7 млрд евро, что превышает инвестиции из госбюджета. В период 2006-2012 государство предоставило проверенным коммерческим обществам из госбюджета около 227 миллионов евро. В части тех коммерческих обществ, у которых нет стратегии, остается неясным, на основании каких целей и информации правление и совет коммерческого общества приняли решения об инвестициях и собственник вложил деньги в коммерческое общество.

222. В пояснительных записках к госбюджету также не указано, почему и каким коммерческим обществам необходимо предоставить деньги налогоплательщиков. Например, в 2012 году Eesti Energia AS получило 150 миллионов евро, хотя в пояснительной записке к госбюджету не было даже сказано, каким коммерческим обществам и для чего пойдут деньги. Рийгикогу одобрил госбюджет со

следующими пояснениями: «Сделки Министерства экономики и коммуникаций по финансированию на 2012 год запланированы с целью подписки на акционерный капитал и паи в сумме 171 391 165 евро».

223. Это означает, что Рийгикогу не узнал при утверждении госбюджета, для каких целей, каким коммерческим обществам и почему предоставляется почти 200 миллионов евро. Госконтроль и раньше обращал внимание Правительства Республики на то, что Рийгикогу и общественности не предоставляются содержательные пояснения о том, какие коммерческие общества и для чего нуждаются в дополнительных денежных средствах. В своем письменном ответе Министерство финансов высказывает мнение о том, что критика Госконтроля не может восприниматься всерьез, и отсутствие информации в пояснительной записке к госбюджету не является проблемой, поскольку госбюджет обсуждается и рассматривается в Рийгикогу подробно, и члены Рийгикогу всегда могут задать вопрос, если им что-нибудь остается непонятным.

224. В течение последующих трех лет государственные коммерческие общества планируют инвестировать еще около 3 миллиардов евро. Многие инвестиции государственных коммерческих обществ непосредственно или косвенно оплачивают налогоплательщики, а инвестиционные решения некоторых коммерческих обществ отражаются в счете за оказанные потребителю услуги. При таких суммах наиболее важным является то, что инвестиции коммерческих обществ тщательно продуманы, признаны необходимыми и опираются на стратегию коммерческого общества, понятную всем одинаково.

**Слабый надзор собственника – государство не отстаивает свои интересы**

**Советы коммерческих обществ не справляются со своими задачами**

225. Отсутствие утвержденной советом стратегии или отсутствие оценки выполнения стратегии относится к сфере ответственности совета и является его недоработкой, поскольку именно совет выполняет функцию по определению интересов собственника, требованию от правления коммерческого общества проведения в жизнь отвечающей этим интересам стратегии и утверждению подходящей стратегии своим решением.

226. Из проведенных в ходе аудита интервью также выяснилось, что чиновники, члены правления и председатели советов часто оценивают невысокой способность советов влиять на определение целей коммерческих обществ и оценивать их выполнение. В качестве причины видится практика комплектации советов и непрозрачность назначения членов советов, в результате чего в советах оказываются люди без необходимых знаний и умений.

227. Правления коммерческих обществ отметили, что совет или собственник часто не является для правления равноценным партнером, способным контролировать деятельность правления и давать компетентное мнение по поводу инвестиционных или стратегических решений.

228. В отношении нынешней практики комплектации советов и их способности выполнять задачи также настроены критически чиновники Министерства экономики и коммуникаций и Министерства финансов. Уже многие годы в ОЭСР направляются рапорты о том, что назначение членов советов является проблематичным и непрозрачным. Отмечается, правда, что компетентность членов совета и порядок их назначения можно было бы лучше отрегулировать законом, но все же считается, что для изменения ситуации одной только их инициативы недостаточно, нет политической воли для изменения положения.

**На практике тоже непонятно, чего собственник ждет от члена совета и какова ответственность члена совета**

229. В то же время, на практике неясно, чего ждет собственник коммерческого общества от членов совета и какой должна быть ответственность члена совета, если по причине некомпетентной или невыполненной работы члена правления результаты деятельности коммерческого общества значительно ухудшатся. Задачи членов совета отрегулированы на законодательном уровне только в общем плане, и в ходе аудита выяснилось, что с министром они в письменной форме не согласованы. Члены правлений проверенных коммерческих обществ, члены советов и чиновники также видят роль советов по-разному. Это означает, что связанные с управлением коммерческими обществами лица понимают по-разному, в чем должен состоять надзор собственника, и поэтому, вероятно, сложно осуществлять одинаково эффективный надзор над коммерческими обществами.

Неясно, зачем государству нужно то или иное коммерческое общество

**У государства нет ясной политики участия в коммерческих обществах**

230. В большой степени проблемы, связанные с определением целей деятельности коммерческих обществ и надзором собственника, обусловлены тем, что собственник не продумал, для чего ему нужны коммерческие общества. Министры, как управляющие участием, обязаны ежегодно отчитываться перед правительством Республики о том, является ли по-прежнему необходимым владение каждым отдельным коммерческим обществом, и если да, то почему, однако обоснования представляются поверхностными, немногосложными и повторяющимися из года в год.

231. Для целенаправленного и целесообразного управления государственным коммерческим обществом необходимо сначала убедиться в том, что государству вообще нужно коммерческое общество. Необходимо продумать, какую общественную задачу выполняет коммерческое общество, как деятельность связана со стратегическими интересами государства, должно ли коммерческое общество при этом приносить доход, и если должно, то какой, или оно как раз и создано только для получения дохода. Также следует проанализировать, должно ли коммерческое общество для выполнения общественного задания принадлежать государству полностью или частично, или есть возможность приобретения услуги у частного сектора. С течением времени потребность в государственном коммерческом обществе может меняться. Таким образом, необходимость в том, чтобы государство владело коммерческими обществами (по-прежнему), не продумана и не обоснована для общественности.

**232.** В результате связанные с управлением коммерческим обществом стороны по-разному видят то, зачем вообще надо держать коммерческое общество в собственности государства. В ходе аудита выяснилось, что члены правлений и советов коммерческих обществ не убеждены или не единодушны в том, что государство должно обязательно иметь в собственности управляемое ими коммерческое общество. Члены правлений и советов восьми из девяти вошедших в выборку аудита коммерческих обществ посчитали, что коммерческое общество не должно обязательно принадлежать государству, или их оценки не совпали. Были представлены многочисленные сравнения с другими странами, где предоставляющее подобную услугу или сектор коммерческое общество успешно действует в частном секторе. Часто отмечали, что у государства нет политики участия или она неясная, и прямо не определено, почему государство должно принимать участие в том или ином коммерческом обществе.

**Ситуация с направлением деятельности государственных коммерческих обществ и обеспечением надзора собственника за пять лет не улучшилась**

**233.** Деятельность государства по направлению коммерческих обществ и обеспечению надзора собственника Госконтроль проверял и раньше. В 2007 году Госконтроль опубликовал отчет «Надзор собственника в коммерческих обществах и фондах с участием государства», замечания и выводы которого были во многом теми же, что и в аудите, проведенном в 2013 году.

**234.** В проведенном шесть лет назад аудите Госконтроль выявил, что на самом деле не определено и неясно, почему государство участвует в коммерческих товариществах и какие цели оно ставит в качестве собственника, т. е. как участие в коммерческих товариществах связано с общественным интересом и стратегическими целями государства. Также тогда было отмечено, что в качестве собственника коммерческих обществ государство не определило для совета надзорные задачи и требования. Советы осуществляют надзор неравномерно, т. е. в этом вопросе нет системности. Эти проблемы не решены и сегодня.

**Министр экономики и коммуникаций видит необходимость в изменении организации и способа управления государственными коммерческими обществами, министр финансов – нет**

**235.** Министр экономики и коммуникаций, в сфере управления которого находятся крупнейшие государственные коммерческие общества, был согласен с выводами Госконтроля, опубликованными в аудите 2013 года «Организация ведения дел в коммерческих обществах с участием государства», и посчитал рекомендации Госконтроля в преобладающей части уместными. Министр отметил действия, которые уже предприняты в его сфере управления для повышения его эффективности, а также подчеркнул, что обязательно необходимо сформулировать принципы участия государства в коммерческих обществах, определить конкретные ожидания и цели в отношении деятельности коммерческих обществ и

усовершенствовать процесс формирования советов коммерческих обществ.

236. Министр финансов как министр, координирующий управление государственными коммерческими обществами, хоть и посчитал, что целенаправленное управление участием можно еще улучшить, но согласился только с одной рекомендацией Госконтроля. Министр был в принципе согласен с Госконтролем в том, что все коммерческие общества должны иметь стратегию и бюджет, а также пообещал проанализировать, нужно ли для обеспечения их составления дополнять закон о госимуществе. По сути, это означает, что министр не считает необходимым изменять организацию ведения дел в государственных коммерческих обществах.

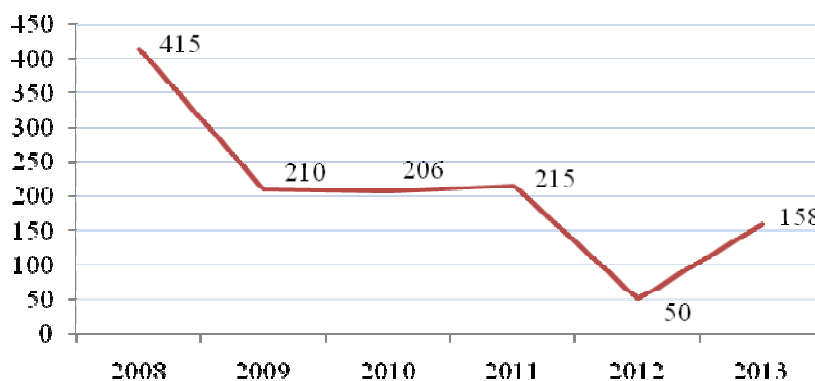
## Инвестиции – уроки евроденег

237. Инвестиционные возможности Эстонского государства выросли скачкообразно с открытием фондов Европейского Союза. В 2009 году, когда в госказне наблюдалось резкое снижение налоговых доходов, благодаря пособиям правительство имело возможность сохранить объемы инвестиций. Если в предкризисный год из госбюджета было инвестировано 558 миллионов евро, где пособия ЕС составили 25%, то в 2009 году доля пособий ЕС в инвестициях составляла уже 60%.

**Государство направляет на инвестиции из собственных доходов меньше денежных средств, чем в 2009 году**

238. Важность денег Европейского Союза в покрытии инвестиционных расходов Эстонского государства сохранилась по сей день. Объем инвестиций по сравнению с периодом кризиса хоть и почти удвоился, достигнув в 2011 году примерно 1 миллиарда евро, но собственных заработанных доходов государство использует для инвестиций еще меньше, чем во время кризиса (см. схему 26).

**Схема 26. Инвестиции сфер управления из собственных доходов государства в 2008-2013 гг. (в миллионах евро)**



\* Включает в себя только собственные доходы Эстонского государства, не содержит пособий Европейского Союза, денег от продажи квот на CO<sub>2</sub>, прочей внешней помощи, а также инвестиций, которые делает Riigi Kinnisvara AS.

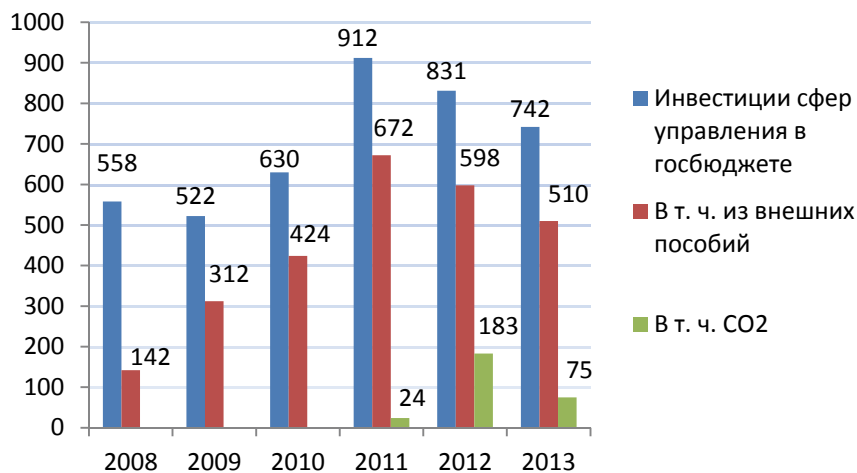
Источник: Министерство финансов

239. В период 2008-2013 гг. инвестиции, сделанные из госбюджета, составили 4,2 млрд евро, из которых около 3 миллиардов, т. е. 70%, были покрыты пособиями Европейского Союза и деньгами от



продажи квот. По годам 60-94% инвестиционных расходов были покрыты внешними пособиями и деньгами, полученными от продажи квот на загрязнение.

### Схема 27. Инвестиции сфер управления в госбюджете (в миллионах евро)



Источник: Министерство финансов

240. С использованием и окончанием пособий бюджетного периода ЕС 2007-2013 гг. инвестиции начали постепенно уменьшаться – с 742 миллионов в 2013 году до 322 миллионов евро в 2015 году. После этого объем инвестиций вновь начнет расти, поскольку Эстония начнет использовать пособия следующего бюджетного периода Европейского Союза. Получаемая из Европы окончательная сумма еще не определена, но примерная помощь, которая поступит в Эстонию от налогоплательщиков Европы в 2014-2020 гг., составит 5,9 млрд евро.

241. Хотя вся сумма пособий не пойдет на инвестиции и сама сумма еще точно не известна, в течение следующих семи лет большинство инвестиций государства, вероятно, также будет сделано при поддержке ЕС. Поэтому очень важно, чтобы при планировании инвестиций следующего периода пособий учитывались уроки предыдущего периода.

### Выбираются инвестиции, которые можно сделать за счет евроденег

242. Инвестирование является одной из составных частей развития государства. То, какой государство сформирует, например, свою школьную сеть, дороги или сеть больниц, оказывает непосредственное влияние на жизнь здешних людей и их удовлетворенность своим государством. Инвестиции государства должны поддерживать развитие общества, их надо выбирать на основании комплексного видения развития и для реализации этого видения.

243. В системе управления развитием Эстонии на центральном месте находятся программы развития сфер деятельности, в которых Правительство Республики ставит цели развития конкретной сферы,

определяет необходимые для их достижения действия и программу финансирования. Также устанавливаются показатели, при помощи которых оценивается достижение целей. Первые программы развития были разработаны еще в начале 1990-х годов, но составление программ развития активизировалось после того, как Правительство Республики утвердило государственную систему стратегического планирования в конце 2005 года.

244. Преобладающую часть действующих ныне программ развития Рийгикогу или Правительство Республики утвердили в период 2005-2007 гг. С одной стороны, причина заключалась в том, что система программ развития была создана недавно, и при помощи этих программ министерства надеялись получить больше денег из госбюджета. Вторая причина заключалась в том, что в период 2005-2007 гг. началось распределение предусмотренных для Эстонии 3,3 млрд евро пособий Европейского Союза, и многие программы развития надо было составлять для того, чтобы получить евроденьги.

245. Но так сложилась ситуация, в которой часть государственных программ развития сосредоточена не на комплексном развитии сферы деятельности, а на проблемах, которые можно было решить при помощи фондов Европейского Союза. Во время кризиса и после него доля денег Европейского Союза в покрытии расходов государства и, прежде всего, государственных инвестиций выросла по сравнению со временем составления программ развития еще больше. Так, начиная с 2009 года в программах деятельности государства и в инвестиционных программах важность денег Европейского Союза постоянно увеличивалась.

**Многим реальным потребностям развития отводится роль бедного сироты**

246. Теневая сторона развития государства на базе евроденег неизбежно заключается в том, что нерешенными могут остаться потребности развития сфер деятельности, финансирование которых Европейский Союз не считает приоритетными. А потребности развития Эстонии шире и многообразнее, чем приоритеты ЕС. Поэтому государство должно осознавать, что внешние пособия должны не просто заменять инвестиции самого государства, а способствовать сокращению отставания государства в развитии.

247. Так, например, самой большой проблемой для музеев является сохранность и хранение музеев, т. е. инвестировать следует, прежде всего, в хранилища. Но для этого евроденьги использовать нельзя. Подобная история наблюдается со строительством и реновацией дорог. Евроденьги использовались для ремонта и строительства основных шоссе, но для ремонта опорных и второстепенных шоссе, а также местных дорог, несмотря на явную необходимость, эти деньги использовать нельзя.

248. В ситуации, когда основное внимание уделяется быстрому использованию евроденег, на заднем плане остаются решения, необходимые с точки зрения комплексного развития сферы деятельности. Так, аудит «Управление инвестициями в образование» показал, что до настоящего момента у государства нет видения того, какова необходимая и сильная сеть образовательных учреждений и исходя из каких принципов она формируется. Например, в части профессиональных учебных заведений государство подчеркивает

принцип обеспечения равномерной доступности по регионам (профессиональное учебное заведение в каждом уезде), но в части государственных общеобразовательных школ (школы для учащихся с особыми потребностями, гимназии) этого не сделано. Это привело к положению, когда инвестиционные средства направляются во все образовательные учреждения, без анализа того, нужны ли будут все эти заведения через несколько лет.

**В инвестиционном азарте часто не думают о будущих расходах на содержание**

249. По причине неясного видения развития и инвестиций государства использование инвестиционных денег во многом направляли и собственники объектов инвестиций, для которых важно сохранить школу или иное учреждение своего региона, без учета при этом изменений в народонаселении. Часто в инвестиционном азарте забывают о том, каковы возможности дальнейшего устойчивого обслуживания объекта, в который были инвестированы средства.

250. Те же проблемы характеризуют и решения, принимаемые на будущий период финансирования ЕС. В этот раз при подготовке нового периода Европейская комиссия потребовала от стран ЕС, чтобы использование денег по сравнению с прошлым периодом было значительно сильнее сфокусировано, т. е. необходимо выбирать более ясные (и не такие многочисленные) приоритеты финансирования. С точки зрения потребностей развития Эстонии это в какой-то степени проблематично. Например, Эстонии надо привести в порядок сеть больниц и школ, а также инвестировать в центры здравоохранения первичного уровня, по причине чего эти сферы определены как приоритетные при планировании евроденег. Эти инвестиции, безусловно, необходимы, но, к сожалению, не совпадают с позициями Европейской комиссии в части финансирования. На это обратила внимание и сама Европейская комиссия. Если возникнет ситуация, в которой в новом периоде евроденьги в этих сферах использовать будет нельзя, то Эстония должна найти деньги из госбюджета или отказаться от этих инвестиций. Последнее же приведет к ухудшению качества и доступности важных государственных услуг.

**Использование инвестиционных средств часто тормозится административной неспособностью**

**Эстония выбирает для инвестиций, скорее, крупные объекты**

251. Хотя Европейский Союз в общем не устанавливает для финансируемых объектов инфраструктуры нижнего предела стоимости (исключение составляют лишь проекты дорожной инфраструктуры), Эстония выбирает для инвестирования, прежде всего, крупные проекты. В качестве примера можно привести большие дорожно-строительные проекты, а также желание построить при помощи внешних пособий Эстонскую художественную академию и Музей эстонского народа. С одной стороны, за таким выбором стоит понимание того, что чем меньше объектов, тем проще управлять их реализацией. С другой стороны, выбор крупных проектов подстегивается желанием как можно быстрее потратить евроденьги в большом количестве.

252. То, что вместо целесообразного использования денег ставится цель, прежде всего, быстро освоить деньги, видно, например, из

истории строительства новых зданий Эстонской художественной академии и Музея эстонского народа. В части обоих объектов не получилось использовать ожидаемые евроденги (в отношении музея это было видно на самом деле уже на стадии ходатайства), и теперь инвестиции надо делать из госбюджета, или, скажем, что касается художественной академии, ожидать следующего периода финансирования. Излишнюю трату денег подтвердил и Департамент шоссежных дорог, который задним числом признал, что некоторые дорожные развязки построены слишком большими.

**Использованию  
евроденег препятствует  
оспаривание  
госзакупок**

**253.** Цели государства использовать деньги в желаемом темпе мешает и большое количество споров по поводу госзакупок. Влияние оспаривания выразительно демонстрирует строительство дороги Арувалла-Козе, первоначальный тендер по которому состоялся в 2008 году, и строительство дороги должно было завершиться в 2011 году. Споры в отношении госзакупок и организация нового тендера стали причиной затягивания строительства на два года, но теперь есть надежда, что строительство завершится в ноябре 2013 года. В таблице 14 видно, что в 2012 году авторы предложений оспорили 272 процедуры госзакупок, т. е. каждую 33-ю процедуру закупки. Но результаты принятых к рассмотрению споров показывают, что из всех принятых к рассмотрению жалоб удовлетворено всего 44%. Обоснованными не были 39% споров.

**Таблица 14. Представленные комиссии по спорам закупки\***

	2010	2011	2012
Оспоренные авторами предложений закупки всего	285	259	272
Количество отклоненных споров	68	68	72
Количество удовлетворенных споров из принятых к рассмотрению жалоб	107	96	90
Доля удовлетворенных споров из принятых к рассмотрению жалоб, %	48	50	44
Доля не удовлетворенных споров из принятых к рассмотрению жалоб, %	37	38	39

\* В таблице не отражено разрешение споров по соглашению, отказ от спора со стороны подателя жалобы, признание спора необоснованным со стороны заказчика и прекращение процедуры по рассмотрению спора решением комиссии по спорам после принятия решения или вынесения предписания Министерством финансов.

Источник: Министерство финансов

**254.** Из подготовленного Министерством финансов обзора нарушений при использовании фондов выясняется<sup>19</sup>, что в течение всего периода программы в 2008-2012 гг. было выявлено в общей сложности 305 нарушений и подозрений на нарушения, из которых большинство (около 47%) составили нарушения правил закупки. Часто ходатайствующие о пособиях при организации госзакупок нуждаются в консультации и поддержке, которую государство в настоящий момент не предлагает в достаточной мере. Большое количество оспоренных госзакупок и ошибок показывает, что государство могло бы рассмотреть вопрос о создании компетентного

<sup>19</sup> При использовании структурных средств программного периода 2007–2013 выявлены нарушения. Январь 2007 – март 2013. Министерство финансов, 2013. См. <http://www.fin.ee/toetustega-seotud-rikkumised>

центра госзакупок, задачей которого стала бы организация закупок, или следует обратить больше внимания на консультации и обучение процедурам закупки.

**255.** Учитывая растущую долю неудовлетворенных требований и то, что податели возражения сами отзывают 12% ходатайств, государство должно серьезно проанализировать, сколько неудовлетворенных или отозванных жалоб представлено злонамеренно. Для сокращения количества злонамеренных споров государство должно усилить ответственность авторов предложений и в случае необходимости требовать предоставления дополнительных гарантий, чтобы возместить возможный ущерб.

**256.** В качестве обобщения, Госконтроль считает, что внешние пособия являются для государства очень важными неденежными средствами по поддержке развития, при использовании которых нельзя забывать о способности самого государства и о комплексном видении развития. Евроденьги не должны быть при инвестировании просто заменителем денег самого государства. Внешние пособия хоть и могут быть в некоторых сферах мотором развития, но государство при планировании должно исходить не только из возможностей использовать евроденьги, но и из потребностей самого государства таким образом, чтобы в будущем получить от этого максимальную выгоду.

## **Местные самоуправления – государство не захотело заниматься содержательными проблемами**

**257.** При предложении оказания общественных услуг Эстонии необходимо решить несколько важных проблем. В рапорте ОЭСР 2011 года они сформулированы следующим образом: консолидирование общественных услуг на центральном уровне и несоответствие финансовой способности и обязанностей на местном уровне.

**258.** В качестве предложенных решений следует приспособить требования в части оказания услуг к потребностям людей, связать местный уровень с региональным развитием и региональной политикой, а также согласовать количество услуг со способностью самоуправления и увеличением масштаба.<sup>20</sup>

**259.** Региональное развитие направляется «Стратегией регионального развития 2005-2015». Министерство внутренних дел признало, что ситуация с деятельностью по развитию на местном и региональном уровне является проблематичной. Региональной взвешенности развития препятствует неравномерная способность в развитии местных самоуправлений и низкая инвестиционная способность. Вместе с другими новыми членами Европейского Союза Эстонию считают государством, в котором большие региональные различия в

### **Новая стратегия регионального развития 2020**

<sup>20</sup> Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations. OECD, 2011, стр. 6. См. [http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD%20hindamisdokument\\_eeesti%20keeles.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD%20hindamisdokument_eeesti%20keeles.pdf)

развитии не дали толчка к увеличению важности регионального развития.<sup>21</sup>

**260.** Министр по делам регионов начал в 2012 году составлять новую «Стратегию регионального развития Эстонии 2020». Предложение по ее составлению одобрило Правительство Республики в июне прошлого года, и стратегия должна была появиться в мае 2013 года.

**261.** Общая цель стратегии состоит в том, чтобы обеспечить сбалансированное, эффективное и устойчивое региональное развитие Эстонии, создав возможность использования специфических условий регионов в интересах развития как самого региона, так и всего государства. Новая стратегия должна стать в следующем бюджетном периоде Европейского Союза основой для формирования мер регионального развития.

**262.** Хотя в исходном документе новой стратегии в качестве препятствий для регионального развития и региональной сбалансированности указано то, как повседневное пространство деятельности людей больше не ограничивается территорией одного самоуправления, в стратегии оставлена без рассмотрения необходимость изменения организации самоуправления.

**263.** По мнению Госконтроля, ясность в организации на местном уровне должна быть условием, обеспечивающим возможность реализации стратегии регионального развития. Это принципиальный выбор: либо способность местных самоуправлений должна улучшиться сама собой, либо государство возьмет на себя инициативу и начнет управлять процессом.

---

<sup>21</sup> Анализ исходной ситуации стратегии регионального развития Эстонии 2020, пп. 56–57

**В 2013 году из 18 самоуправлений будет образовано 7 новых волостей**

Обра- зующая волость	Кто объединяется
Волость Аудру	волость Лавассааре, волость Аудру
Волость Хийу	город Кярдла, волость Кьргессааре
Волость Коэе	волость Коэе, волость Кьуэ
Волость Ляэне-Нигула	волость Ристи, волость Таэбла, волость Ору
Волость Люгануэ	город Пюсси, волость Майдла, волость Люгануэ
Волость Пылва	город Пылва, волость Пылва
Волость Вильянди	волость Пярсти, волость Пайсту, волость Сааре-пезди, волость Вийратси

**Министр по делам регионов инициировал реформу организации самоуправлений**

Добровольное объединение самоуправлений проблем не решит

**264.** В результате добровольного объединения после выборов 2013 года в волостные и городские собрания из прежних 226 волостей останется 215. Новые самоуправления появятся в 6 уездах, образуя хоть и более крупные самоуправления с населением от 3000 до 10 000 человек, но в долгосрочной перспективе это не решит проблем, стоящих перед самоуправлениями. Среди объединяющихся самоуправлений есть некоторые, которых не интересует обсуждение будущего самоуправлений и интерес которых ограничивается тем, чтобы потратить пособие по объединению в сумме менее полумиллиона евро.<sup>22</sup>

**265.** Хотя добровольное объединение нескольких местных самоуправлений нынешней осенью является позитивным моментом, при таких изменениях, основанных на идущей снизу абсолютной добровольности, государству отводится роль наблюдателя, и эти изменения по сути не решают содержательных проблем самоуправлений. Необходима, прежде всего, ясность в части целей государственного управления: каково соотношение централизации и децентрализации; нужно ли проводить реорганизацию в государственном управлении в более широком плане, и если да, то какую.

**266.** Министр по делам регионов инициировал осенью 2012 года реформу организации самоуправлений Эстонии. Инициирование реформ не было связано с составлением стратегии регионального развития. Прежде всего, министр по делам регионов желал выяснить, какой из шести предложенных моделей организации самоуправления отдадут предпочтение заинтересованные группы. Он привлек для этого местные самоуправления, союзы самоуправлений, уездные управления, конституционные институты, партии и экспертов. Предложенные модели включали в себя варианты от нынешней модели малых волостей до двухуровневого самоуправления, самоуправления, основанного на уездном союзе самоуправлений, а также самоуправления, объединяющегося вокруг уездного, общинного центра или центра притяжения.

**267.** Предложив шесть моделей, министр по делам регионов сформулировал цель реформы организации самоуправления как возникновение местных самоуправлений по возможности с равным числом жителей и равными же ресурсами. Новые самоуправления должны быть способными заниматься развитием предпринимательской среды, обеспечивать демократически решение всех связанных с местной жизнью вопросов, а также предлагать людям услуги похожего содержания и качества по всей Эстонии.

<sup>22</sup> Рейн Раудвере. Деньги из фонда сплочения получены, а покоя нет. Газета Maaleht, 02.05.2013 г

**В результате перехода на модель Эстонии с центрами притяжения количество самоуправлений к 2017 году должно сократиться примерно в 4 раза**

268. Обсуждения предложенных моделей прошли с октября по декабрь 2012 года. Наибольшую поддержку опрошенных получила модель Эстонии с центрами притяжения. Согласно этой модели, в Эстонии должно остаться 30-50 самоуправлений, в каждом из которых проживало бы не менее 5000 – 10 000 человек. Местные самоуправления объединились бы при этом в основном добровольно и с выбранными самоуправлениями центрами притяжения.

269. До июня 2014 года самоуправления имеют время договориться об объединении. После этого Правительство Республики определило бы для не нашедших партнеров местных самоуправлений центр притяжения, с которым следует объединиться. С января 2015 года по апрель 2017 года прошла бы содержательная подготовка объединения, и в октябре 2017 года собрания избирались бы уже в рамках объединенных самоуправлений.

270. Такая попытка разработки закона о реформе организации самоуправлений была представлена для согласования в марте 2013 года. Министерство юстиции, Министерство культуры, Министерство окружающей среды и Союз сельских самоуправлений Эстонии не согласовали намерение разработать закон. Союз сельских самоуправлений привел в качестве причины то, что не получено ответа на центральный вопрос о том, какими по сути являются задачи местных самоуправлений. Старейшины уездов сообщили министру по делам регионов о выбранных центрах притяжения в августе. Список 14 уездов состоит из 52 центров притяжения, к которым также добавятся центры притяжения Харьюмаа. Проект рамочного закона, по которому принимается решение о процессе объединения центров притяжения и самоуправлений, будет готов к концу года.

#### Реформа самоуправлений требует комплексного подхода

271. Первоначальное желание министра по делам регионов выяснить наиболее предпочтительную модель самоуправления из числа предложенных, где основой является количество оставшихся самоуправлений, по мнению Госконтроля, содержит в себе риск того, что основное внимание может переключиться на размер самоуправления, отодвинув на задний план вопрос распределения задач между государством и самоуправлением. Хотя проблемы способности самоуправлений известны уже долгое время – все самоуправления не способны выполнять возложенные на них задачи, выполняют их выборочно, не предлагают общественных услуг на хорошем уровне, а раздробленная организация самоуправления не позволяет планировать развитие более крупных подразделений, – темы, касающиеся задач самоуправлений, первоначально не вошли в программу реформы.

272. Кроме того, Госконтроль считает, что установлением изначальной целью реформы – возникновением самоуправлений с по возможности одинаковой численностью жителей и ресурсами – были совершенно обойдены особые проблемы более крупных самоуправлений, например, Таллинна и Тарту, а также окружающих их наиболее крупных волостей. Это самоуправления, возможности которых в виде людей и денежных средств дают им по сравнению с большинством остальных местных самоуправлений Эстонии

**Уравнивание самоуправлений не должно тормозить развитие более успешных из них**



совершенно иной потенциал. Но, в то же время, возникают и проблемы, которых в других самоуправлениях нет.

**273.** Цель планируемой реформы организации самоуправления не может быть связана только с выравниванием, поскольку это затормозило бы развитие наиболее сильных самоуправлений. При планировании реформы необходимо заниматься и решением проблем крупных и наиболее сильных самоуправлений, например, обеспечением доступности услуг и устранением препятствий в сотрудничестве в связи с быстрым ростом численности населения в Таллинне и окружающих его местных самоуправлениях. Нынешнее правовое поле не способствовало совместному выполнению задач – в законах не предусмотрено действующих механизмов для того, чтобы выполнять задачи совместно, делегировать их, создавать совместные учреждения и пр.

**274.** При удачном проведении реформы и объединении самоуправлений с центрами притяжения в Эстонии останутся самоуправления, особенность которых заключается в расположении людей на очень редко заселенной большой территории. Поэтому было бы разумно оценить, является ли обоснованным то, что и после сокращения количества самоуправлений, на которое возлагаются надежды, все местные самоуправления должны будут выполнять те же задачи.

Реформа сферы не решит содержательных проблем самоуправлений

**Задержка реформы приведет к тому, что каждая сфера будет планировать свою реформу**

**275.** При планировании реформ необходимо учитывать как особенности самих самоуправлений, так и то, как те или иные изменения повлияют на организацию самоуправления в целом. К сожалению, для запланированного в организации сферы образования в течение последнего года характерно именно обратное: например, неудовлетворенность качеством предлагаемой услуги образования в небольших самоуправлениях и необходимость приведения в порядок сети школ привела к проведению реформы, так сказать, через заднюю дверь. Можно сказать, что при помощи шагов, предпринятых как для создания государственных гимназий, так и для ужесточения контроля за использованием предназначенных для зарплат учителей денег, Министерство образования и науки проводит в жизнь функциональную реформу самоуправлений.

**276.** Желание разделить основную школу и гимназию как образовательные ступени с разными функциями, а также стремление достичь разумного соглашения между самоуправлениями при приведении в порядок сети школ, является обоснованным, поскольку небольшие самоуправления с сокращающимся числом учащихся не способны содержать гимназии.

**277.** Хотя необходимость принятия решения о том, должно ли содержание гимназий стать задачей государства, является неизбежной, в течение нескольких лет такое решение все еще не принято. Это вызвало в самоуправлениях замешательство,

поскольку непонятно, где государство планирует основать гимназии и что будет с имеющимися муниципальными гимназиями.

### К сведению:

На рассмотрении в Рийгикогу находится проект 340SE закона об изменении закона об основной школе и гимназии и, в связи с этим, других законов, который ставит своей целью превратить прежние более гибкие образовательные пособия в целевые отчисления из госбюджета.

### Государство не захотело заниматься содержательными вопросами МСУ

### К сведению:

Пленум Госсуда принял 16 марта 2010 года решение № 3-4-1-8-09, которым признается противоречащим Конституции неиздание таких правовых 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.

278. Во-вторых, Министерство образования и науки желает детально урегулировать использование выделяемых на зарплату учителей денежных средств, не принимая во внимание нынешнюю модель, при которой предоставление образования в основном лежит на плечах самоуправлений, а также вытекающее из этого ожидание самоуправлений в отношении гибкого использования денег. Такие единичные решения не учитывают более глубоких причин возникновения проблем самоуправлений и не предлагают комплексных решений. Решения в части организации сферы образования должны быть связаны с пересмотром распределения других задач государства и самоуправлений, а также с общим приведением в порядок системы финансирования.

279. В итоге Госконтроль подчеркивает, что от самоуправлений, численность населения которых различается более чем в 4200 раз и доходы более чем в 4500 раз, необоснованно ожидать, чтобы они справлялись с одинаковыми делами, делая это одинаково хорошо. Изменения в организации самоуправлений неизбежны. В течение многих лет государство не хотело заниматься разрешением содержательных проблем местных самоуправлений и не принимало решений, которые больше никто не может принять. Эстония с центрами притяжения может стать хорошей программой изменения организации самоуправлений, но не по причине того, что эта модель оказалась самой предпочтительной из шести предложенных министром по делам регионов, а это возможно только в том случае, если программа обретет содержание, которое разрешит проблемы, связанные с задачами и финансированием самоуправлений.

280. Согласно Конституции Эстонии, роль местного самоуправления заключается в сбалансировании государственной власти. Государство должно искать пути, как в интересах децентрализации общественной власти и защиты демократии добиться создания более сильных самоуправлений. Местное самоуправление нельзя рассматривать только как услугодателя или инструмент по реализации задач государства. Суть децентрализации состоит в принятии важных для общины решений как можно ближе к людям. Такое местное самоуправление может функционировать только в том случае, если государство обеспечит необходимые для этого условия, т. е. гарантии. Основным условием является право самоуправления найти при решении вопросов местной жизни наиболее подходящее для своих жителей решение. Возможность принятия решений должна находиться в равновесии с денежными средствами, которых требует выполнение решений. В свете решения Госсуда у самоуправлений также должны быть достаточные источники дохода, возможность в определенных пределах формировать свои доходы и самостоятельно решать, как использовать деньги; в обязанности государства входит создание такой системы финансирования и обеспечение того, чтобы система финансирования позволяла оценить достаточность финансирования в каждом отдельном случае. Согласно решению Госсуда, для этого необходимо ясно различать деньги, предусмотренные для решения

задач самоуправлений, и деньги, предусмотренные для выполнения обязательств, возложенных государством.

**Распределение задач самоуправлений и государства по-прежнему не определено**

281. По мнению Госконтроля, не все задачи, которые выполняют местные самоуправления, четко отнесены к муниципальным или государственным функциям. Например, на возможную неразбериху в распределении задач указывает проект закона о применении закона об охране порядка, в пояснительной записке к которому говорится, что в контексте применения охраны порядка может возникнуть вопрос, означает ли понятие «государственный надзор» надзор только за выполнением государственных задач, или оно может включать в себя и надзор за выполнением задач местного самоуправления.

282. Хотя надзорную компетенцию в какой-либо сфере следует установить соответствующим законом, Госконтроль рекомендует комиссии Рийгикогу инициировать процесс рассмотрения проекта, в ходе которого будут пересмотрены связанные с надзором законы в аспекте определения функций. После этого необходимо продолжать процесс и пересмотреть подобным образом другие сферы.

283. По мнению Госконтроля, во многих сферах деятельности местного самоуправления можно определить задачи, в части которых речь может идти о выполнении государственной функции, например, выплата прожиточного пособия, строительный надзор за безопасностью строения, ведение государственных баз данных, производство по проступкам. Также Госконтроль в ходе разработки нового проекта закона о госбюжете внес Министерству финансов предложение отдельно указать в проекте закона покрытие расходов на государственные задачи местных самоуправлений и ведение переговоров об этом между представителями местных самоуправлений и Правительства Республики.

**Система финансирования местных самоуправлений требует принципиальных изменений**

**Проведенное в 2000 году исследование вскрыло значительный дефицит доходов при финансировании самоуправлений**

284. Помимо разделения функций, должна быть возможность для того, чтобы убедиться в том, что финансирование муниципальных функций является достаточным для их выполнения. Для подтверждения достаточности денег правительство, к сожалению, не может представить ни одного анализа. Потребность в расходах на сферы деятельности местных самоуправлений изучалась много лет назад, когда Министерство внутренних дел в сотрудничестве с Министерством внутренних дел Дании организовало такое исследование в 2000 году.

285. В ходе исследования был сделан вывод о том, что при финансировании обязательных задач местного самоуправления значительный дефицит доходов и сбор всех возможных доходов мало меняет положение. В качестве причин дефицита было увидено то, что обязательные задачи самоуправлений ясно не определены, стандарты услуг во многих сферах отсутствуют, а потребность в неизбежных инвестициях очень высока.

**В системе финансирования местного самоуправления определяющую роль играет подоходный налог с частного лица**

286. Принципы системы финансирования самоуправлений заставили местные самоуправления долгие годы конкурировать за регистрацию места жительства людей, особенно работающих.

287. Зависимость доходов от привлечения жителей в самоуправление ставит многие самоуправления в неравное по сравнению с другими положение, поскольку у них нет возможности самим влиять на свои доходы по причине демографической ситуации или местонахождения. Раскол между наиболее бедными и наиболее богатыми самоуправлениями сокращается за счет выплаты пособия из фонда выравнивания, который входит в госбюджет.

288. Например, в 2013 году из 74 миллионов евро фонда выравнивания в госбюжете 44% получают самоуправления, находящиеся в Южной Эстонии, в которых проживает в общей сложности 25% населения Эстонии; 29% получают самоуправления Северо-Восточной Эстонии, где проживает в общей сложности 12% населения; 1% получают самоуправления, находящиеся в Северной Эстонии, где проживает в общей сложности 42% населения Эстонии. В результате определяющей роли подоходного налога с частного лица доходы самоуправлений зависят от региональных различий в заработной плате и могут быть многократными.

**Местные налоги не являются для самоуправлений существенными источниками дохода**

289. Возможность повлиять на свои доходы путем установления местного налога служит одной из гарантий для местного самоуправления. Волость или город может установить только такой налог, который предусмотрен законом. Принятый в 1994 году закон о местных налогах дает сейчас самоуправлениям возможность установить налог или плату только шести видов (налог на рекламу, налог на закрытие дорог и улиц, налог на моторно-транспортное средство, налог на содержание животных, увеселительный налог, плата за парковку).

290. Виды местных налогов со временем значительно сократились, были отменены личный налог, местный подоходный налог, а в 2012 году также налог с продажи и налог на лодки. Ни имеющиеся, ни прежние виды налогов никогда не делали местные налоги существенным источником дохода для самоуправлений.

291. Из местных налогов больше всего используется налог на рекламу. В 2012 году в 51 волости и городе его было собрано в общей сложности 3 миллиона евро. Остальные местные налоги применяют очень небольшое количество самоуправлений. Налог на закрытие дорог и улиц собирался в 2012 году в 24 волостях и городах, плата за парковку в 8 и налог на содержание животных – в 1 самоуправлении. Денег от этих сборов поступает немного и, вероятно, расходы на управление некоторыми налогами может сделать их установление бессмысленным.

292. Имеющиеся виды местных налогов таковы, что они не позволяют волости или городу гибко реагировать на необходимость финансирования какой-либо важной деятельности по развитию. Здесь можно привести в качестве примера краткосрочный сбор какого-то местного налога, чтобы соорудить важный для общины объект или построить дороги и коммуникации, которые пробудили бы у предпринимателя интерес к инвестированию в самоуправление,

что означает и создание новых рабочих мест. Но как стимуляторы развития предпринимательства местные самоуправления находятся сейчас на заднем плане.

**293.** Хотя самоуправления не несут функции поддержки предпринимательства и создания рабочих мест, мотивацию самоуправлений по поддержке предпринимательства может повысить то, что находящиеся на территории самоуправления предприятия вложили бы какую-то часть налогов (помимо поступающего самоуправлению с зарплаты подоходного налога с частного лица), которые они сейчас платят государству, в доходы самоуправления.

**294.** Поэтому в части системы финансирования местных самоуправлений необходимо продумать как установление видов (местных) налогов и распределение дохода от налогов между государством и самоуправлением, так и целевое назначение выплачиваемых из госбюджета пособий и степень жесткости в плане их использования.

#### Самоуправления не могут предложить предпринимателям землю

**295.** В тех самоуправлениях, где есть желание добровольно заниматься развитием предпринимательства, также является проблемой то, что предприниматель часто хочет быстро получить от самоуправления подходящие для развития земли. Такой земли в большинстве случаев у самоуправлений нет и получить ее нелегко. Например, Правительство Республики отказало самоуправлению в желании получить в муниципальную собственность неререформированную землю, указав в качестве причины отказа то, что стимулирование предпринимательства не входит в функции самоуправления.

**296.** Хотя реформа собственности завершается, муниципальных земель лишь небольшая часть. На протяжении земельной реформы в бесплатную муниципальную собственность было отдано 17 000 единиц земли общей площадью около 36 000 гектаров, что по количеству единиц составляет примерно 2,8% всех земельных единиц, но по площади только 0,9% всех зарегистрированных земель. Земель с целевым назначением коммерческая и производственная земля местным самоуправлениям было предоставлено лишь немногим более 3%.

**297.** По мнению Земельного департамента, площадь муниципальной земли должна увеличиться еще в основном за счет до сих пор неоформленной земли под местными дорогами, земли озелененных зон и парков. Для завершения земельной реформы установлен срок окончания подачи ходатайств о предоставлении самоуправлениям земель в муниципальную собственность – 30 июня 2016 года.

**298.** И хотя закон о госимуществе дает возможность предоставить местному управлению землю для развития предпринимательской среды бесплатно или ниже обычной стоимости, это не прибавило темпов развитию предпринимательства. Такая возможность была уже начиная с 2010 года, но Правительство Республики до сих пор

## Роль государства в направлении местной жизни растет

### Читайте более подробно

в аудите Госконтроля за 2012 год «Предотвращение коррупции в организации работы в волостях и городах»;

в аудите Госконтроля за 2009 год «Предотвращение коррупции в организации работы волостей и городов».

не приняло предусмотренного законом порядка, согласно которому можно было бы производить отчуждение коммерческой, производственной, транспортной и социальной земли в пользу самоуправлений для развития предпринимательства.

Проблемы с демократией в самоуправлениях связаны с политической культурой и осведомленностью

299. Проблемы с демократией в местных самоуправлениях связаны с общей политической культурой, осведомленностью, а часто и с малым масштабом самоуправлений. В маленьких общинах неформальные отношения оказывают сильное влияние на принятие решений. Согласно антикоррупционной стратегии, в общественном секторе проблемой является как политическая коррупция, так и коррупция на уровне чиновников. Из них опаснее политическая коррупция, которая касается правотворчества в местных самоуправлениях, влияния на политические решения и использования общественных средств в интересах партии и избирательной кампании. О коррупции в административном управлении говорили, например, предприниматели, девелоперы и те, кто ходатайствовал о получении места в детском саду или в школе.

300. Развитию коррупции способствует непрозрачность деятельности самоуправлений, а также слабый внутренний контроль. Это влечет за собой риск предпочтения частных интересов, поскольку часто причины принятия решений или условия сделок скрываются от общественности.

301. Риск столкновения частных и общественных интересов выражает тот факт, что в начале 2012 года в собраниях и управах самоуправлений Эстонии в общей сложности было немногим более 4100 членов, из которых 75% в то же время являлись пайщиками, акционерами, членами правления или совета какого-либо частнопроводного юридического лица. У большинства членов совета и управ имеется связь с независимыми и действующими в частных интересах обществами. Общее количество таких обществ на все самоуправления было 6002. Связанных с членами собрания и управы, но независимых от самоуправления обществ, по данным коммерческого регистра в Эстонии, нет только в волости Пийриссааре. В остальных самоуправлениях количество таких обществ находится в пределах 30, но есть самоуправления, где таких обществ более 100.

302. Заказанное Министерством финансов исследование показывает, что ценностные оценки служащих местных самоуправлений ниже, чем в государственных учреждениях. Хотя большинство служащих самоуправлений отмечало честность, доверие и законность как очень важные ценности, сомневающимся было все же немного выше среднего.

303. Госконтроль считает, что самоуправления должны заниматься коррупцией и вопросами этики более системно. В первую очередь, речь идет о руководителях учреждений. До сих пор нет компетентного и координирующего учреждения, которое постоянно

занималось бы обучением работников самоуправлений и их консультированием.

**304.** По мнению Госконтроля, создание рабочей организации по предупреждению коррупции осталось на заднем плане приоритетов руководителей самоуправлений. Например, у самоуправлений не всегда имеется обзор всех обществ должностных лиц. Результатом этого становятся повторяющиеся нарушения антикоррупционного закона. В основном нарушение заключалось в том, что должностное лицо совершало в самоуправлении сделки с каким-либо частным обществом, с которым было непосредственно связано само должностное лицо или его близкий родственник. Сумма таких сделок достигала в некоторых самоуправлениях десятков тысяч евро. Также нарушалось установленное законом обязательство отстраняться от принятия решений, если затрагиваются интересы обществ, связанных с должностным лицом или его близким родственником, т. е. если решение может вызвать конфликт интересов.

**305.** Госконтроль подчеркивает необходимость значительно снизить такие риски, сделав информацию о расчетах между самоуправлениями и зависящими от них и действующими в частных интересах обществами доступной для общественности.

**В части развития внутреннего контроля самоуправлений предстоит еще многое сделать**

**306.** В то же время, нельзя надеяться только на контроль общественности. Самим местным самоуправлениям надо значительно повысить эффективность внутреннего контроля, сделать работу ревизионных комиссий более содержательной и пересмотреть систему внутреннего контроля. То, что касается системы внутреннего контроля, начиная с 2013 года должно обеспечиваться собранием, как и организация деятельности внутреннего аудитора.

**307.** Хотя уже в прошлой антикоррупционной стратегии 2008-2012 указывалось на необходимость того, чтобы в каждом самоуправлении работал внутренний аудитор, такой чиновник есть лишь в отдельных самоуправлениях, и в последние годы их не прибавилось. К сожалению, большинство самоуправлений до сих пор не может осознать, какую пользу принес бы профессиональный внутренний аудит.

**308.** Если волость или город принимает решение о внедрении внутреннего аудита, то при организации работы внутреннего аудитора следует исходить из закона об аудиторской деятельности, и внутренний аудитор должен сдать экзамен на профпригодность. К сожалению, выяснилось, что люди, которые занимаются в самоуправлениях внутренним контролем, готовы пойти на профессиональный экзамен, но их удерживает от этого его высокая цена, проблемы с доступностью обучения и слабая поддержка работодателя. Предвидя эти сложности и сопутствующие риски, Госконтроль порекомендовал Министерству финансов в ходе разработки закона об аудиторской деятельности предложить самоуправлениям большую поддержку в развитии внутреннего аудита. Риск того, что увидев требования, которые предъявляются в отношении внутреннего аудита, самоуправления примут решение вовсе от него отказаться, к сожалению, стал реальностью: чтобы

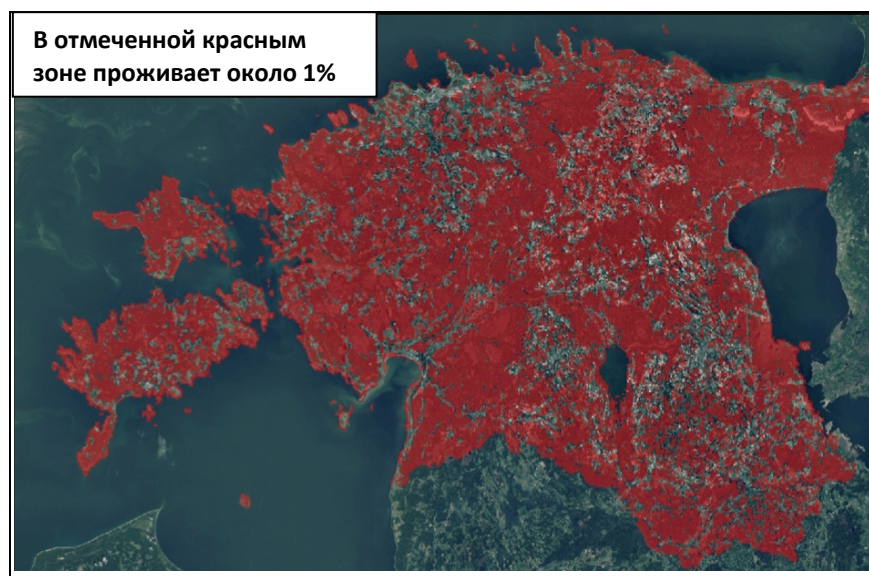
избежать выполнения профессиональных требований, одно из собраний переименовало прежнюю должность внутреннего аудитора в должность внутреннего контролера.

**Сильные и демократичные самоуправления не появятся без проведения реформы самоуправлений**

**309.** Обобщая связанные с самоуправлениями проблемы, следует отметить, что прошел еще один год проходящего самотеком регресса. Это как заколдованный круг: люди сосредотачиваются там, где есть работа и больше платят, а места, из которых уезжают, становятся слабее. Государство, которое единственное может внести в управление этим процессом принципиальные изменения и должно бы это сделать, прячет голову в песок и отстраняется от решения проблем самоуправлений.

**310.** По мнению Госконтроля, жителям Эстонии нужны сильные и демократичные самоуправления, такие, которые могли бы помогать людям и были бы партнерами для государственной власти. Они не могут появиться в условиях, на которых базируется нынешняя организация самоуправлений. Изменения в организации самоуправлений должны охватывать функции самоуправлений, их финансирование и способность к действию. Время покажет, возникнет ли из очередной идеи реформы самоуправлений 2012 года широкомасштабная реформа, которую смогут претворить в жизнь, и хватит ли у государства мудрости провести и другие необходимые реформы таким образом, чтобы правая рука все же знала, что делает левая.

#### **Схема 28. Реальная плотность заселения в Эстонии**



Красным цветом на карте отмечена зона, в которой на одном квадратном километре живет до четырех человек. В общей сложности в отмеченной красным цветом зоне живет 18 404 человека, что составляет 1,4% всего населения Эстонии. Для составления карты использованы данные Департамента статистики о переписи населения 2011 года.

Карту составил и исходные данные переписи населения обработал в ходе своей исследовательской работы докторант геоинформатики Тартуского университета Эрки Салувеэр, который, в числе прочего, специализируется на изучении пространственной мобильности населения и развитии городских регионов.



**Государственный контроль  
Нарва мнт., 11а  
15013 Таллинн, Эстонская Республика**

**Тел.: +372 640 0700**

**Факс: +372 661 6012**

**Э-почта: [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)**

**Веб-страница: [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)**

**[www.facebook.com/riigikontroll](http://www.facebook.com/riigikontroll)**

**[www.twitter.com/riigikontroll](http://www.twitter.com/riigikontroll)**

Помощь журналистам, обращающимся в Государственный контроль по поводу материалов аудита и по другим вопросам, оказывает служба коммуникации.

Э-почта: [press@riigikontroll.ee](mailto:press@riigikontroll.ee)

Тел.: +372 640 0704, +372 640 0777

[www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)