БЕЛОРУССКИЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ. 2007. № 4. С. 100–111.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ШВЕЦИИ

В.С. Фатеев,
доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой регионального управления Белорусского государственного экономического университета

Местное самоуправление: традиции и реформы

В основе шведского местного самоуправления лежат богатые многовековые традиции решения вопросов локального значения непосредственно на местах. Уже в начале XIV в. гарантии личной и экономической свободы крестьян, а также их право оказывать влияние на решение государственных вопросов были закреплены в первой шведской конституции, провозглашённой королем Магнусом Эрикссоном.

Специальное законодательство по местному управлению, принятое в Швеции в 1862 г., предусматривало разделение церковных и светских дел. С этого времени лютеранская церковь продолжала решать свои задачи в границах старых церковных приходов, а для публичного управления устанавливались новые специальные городские и сельские муниципальные образования – коммуны (*kommun*). На региональном уровне законодательством был введен институт ландстингов (*landsting*), обладавших достаточно широким кругом полномочий, в числе которых представительная функция выборщиков первой палаты риксдага – шведского парламента. Полномочия ландстингов в основном осуществлялись в границах ленов (*län*, на русский язык иногда переводятся как *области, округа* или *губернии*) – региональных административных единиц, на которые для осуществления государственного управления была поделена вся территория страны [1. С. 7–8; 2. С. 1].

В результате реформы 1862 г. было сформировано 2400 сельских коммун, 89 городов-коммун и 10 коммун-чёпингов (нечто среднее между городом и сельской коммуной) [1. С. 12].

В период индустриального развития в Швеции наблюдался постоянный отток населения из сельской местности в города. Многие сельские коммуны превратились в малолюдные муниципальные единицы, стали испытывать экономические проблемы и уже не могли самостоятельно решать основные вопросы местного характера, в основном из-за снижения налоговых поступлений в местные бюджеты. При этом различия в основных функциях сельских и городских коммун, постепенно сглаживались, что особенно стало заметно после второй мировой войны.

По этим и ряду других причин в середине 1940-х годов риксдаг принял решение о реформировании коммун. В результате первого этапа реформ, которое в основном затронуло сельские коммуны, в большинстве из которых давно обсуждался вопрос об объединении на добровольной основе, в 1952 г. общее количество муниципальных образований в Швеции сократилось почти в 2,5 раза. Затем наступил этап снижения активности в процессе укрупнения коммун. Однако в начале 70-х гг. муниципальная реформа вновь активизировалась, во многом благодаря решению риксдага об отмене принципа добровольности объединения, и в 1974 г. число коммун вновь было резко сокращено – до 278 единиц [3. С. 28].

С середины 1970-х гг. акцент в преобразовании шведских муниципалитетов в основном был перенесен с количественных на качественные изменения, связанные с совершенствованием законодательства, организации, а также укреплением экономических и финансовых основ местного самоуправления, поиском новых форм, методов и инструментов управления муниципальной экономикой, развитием партнерских взаимоотношений между коммунами, ландстингами, государственными органами и частным сектором, укреплением авторитета местных органов Швеции в международных организациях и т.д. В 1989 г. Швеция ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления.

Современное шведское местное самоуправление представлено 290 коммунами, каждая из которых имеет свои органы, в том числе выборное собрание уполномоченных (или, другими словами, муниципальное собрание, совет или ассамблея), исполнительный и другие комитеты, а также 20 ландстингами – тоже самоуправляемыми единицами или своеобразными коммунами регионального масштаба, которые осуществляют свои полномочия в основном в административных границах 21 ленов (см. рис. 1). В лене Готланд, охватывающем территорию одноименного острова, ландстинг отсутствует, а его функции выполняют муниципальные органы коммуны Готланд. Для реализации

полномочий риксдага и правительства Швеции на региональном уровне государственную власть в каждом лене представляет губернатор (*landshövding*) и правление лена (*länsstyrelese*), члены которого, как и сам губернатор, назначаются правительством.

Коммуны Швеции существенно отличаются по своим размерам и другим характеристикам. Так, столица государства, г. Стокгольм, представляет собой крупнейшую по численности населения коммуну страны, в которой проживает около 783 тыс. чел. (на 31.12.2006 г.). Самая маленькая коммуна Бьюрхольм (2541 чел.) расположена на севере страны в лене Вестерботтен. Однако ещё севернее, в лене Норрботтен, находится самая большая по площади коммуна Кируна с территорией около 19,5 тыс. км^2, но сравнительно небольшим количеством населения (23,3 тыс. чел). В то же время в самой маленькой по площади коммуне Сундбюберг (всего 9 км^2), которая входит в так называемый «большой Стокгольм», проживает более 34,5 тыс. жителей [3. С. 82–89].

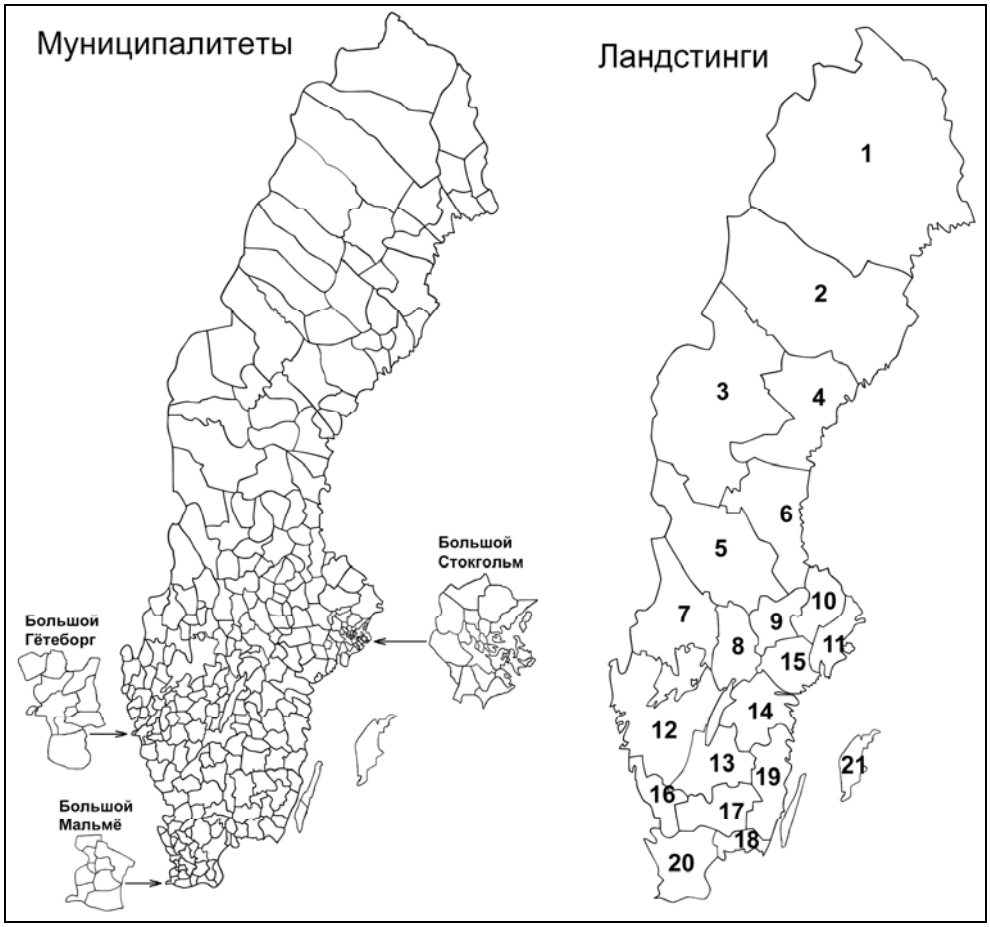

Рис. 1. Границы современных муниципалитетов и ландстингов Швеции

Источник. [4. С. 24; 5. С. 13].

Примечание. **Обозначения ландстингов**: *1* – Норрботтен, *2* – Вестерботтен, *3* – Емтланд, *4* – Вестерноррланд, *5* – Даларна, *6* – Евлеборг, *7* – Вермланд, *8* – Эребру, *9* – Вестманланд, *10* – Уппсала, *11* – Стокгольм, *12* – Вестра Гёталанд, *13* – Йёнчёпинг, *14* – Эстергётланд, *15* – Сёдерманланд, *16* – Халланд, *17* – Крунуберг, *18* – Блекинге, *19* – Кальмар, *20* – Сконе, *21* – Готланд (коммуна, выполняющая функции ландстинга).

Лены, в административных границах которых осуществляют свои полномочия ландстинги, также различаются по площади и численности населения. Самый северный лен Норрботтен, в котором располагается 14 коммун, по размерам территории (более 98,2 тыс. км^2) примерно сопоставим с половиной Беларуси или целой Венгрией, однако, в нем проживает всего 252 тыс. человек. Площадь острова Готланд – самого малого лена, в границах которого расположена всего одна коммуна, составляет менее 3,2 тыс. км^2, что сопоставимо с территорией двух средних по размерам административных районов Беларуси [3. С. 30].

Принцип местного самоуправления закреплен в Конституции Швеции, которая в современном виде состоит из четырех отдельных документов: Акта о форме правления, принятого в 1974 г., Акта о престолонаследии (1810 г.), Акта о свободе печати (1949 г.) и Акта о свободе выражения взглядов

(1991 г.). В частности, в статье 7 Акта о форме правления закреплен сам факт существования в Швеции коммун и ландстингов, определены полномочия принятия решений этими местными органами власти – через выборное собрание уполномоченных, а также предоставлено коммунам и ландстингам право взимания налогов для выполнения своих задач [6].

Большое значение для укрепления правовых основ деятельности шведских коммун и ландстингов сыграло принятие Акта о местном управлении, который вступил в силу с 1 января 1992 г. и с внесенными в него позже поправками и дополнениями действует по настоящее время [7]. В этом законе более детально, чем в Конституции, регламентирован порядок разделения Швеции на местные органы на основе принципов демократии и местного самоуправления, определены условия отнесения граждан к той или иной коммуне или ландстингу, а также предоставлены достаточно широкие полномочия местным органам самоуправления: коммуны и ландстинги самостоятельно могут решать общие вопросы, которые значимы для всей подведомственной им территории или отдельных граждан, но не относятся к исключительной компетенции государства, других коммун, ландстингов или иных органов.

Функции, доходы и расходы коммун и ландстингов

Шведским законодательством на коммуны возложены следующие функции и задачи общего и, как правило, обязательного характера: социальное обеспечение (социальные пособия, поддержка малообеспеченных семей, безработных, опека и попечительство, программы для молодежи и т.д.); обеспечение ухода и присмотра за детьми; услуги по уходу за престарелыми; специальный уход за инвалидами, помощь лицам с отставанием в умственном развитии; услуги в области образования (обязательные школы, гимназии, муниципальные школы для взрослых); физическое планирование; защита окружающей среды и некоторые услуги в области охраны здоровья; организация сбора мусора и утилизации отходов; организация спасательных служб и гражданской обороны; водоснабжение и канализация.

Кроме того, многие коммуны выполняют большой объем добровольных функций и услуг, в том числе по поддержке объектов культуры и организации отдыха населения (кроме библиотек, содержание которых входит в круг обязательных функций), жилищного строительства, энергоснабжения, развития других объектов социальной и производственной инфраструктуры [5. С. 9]. В последние годы коммуны стали выполнять всё более весомый объем услуг по адаптации прибывших в Швецию эмигрантов и беженцев, однако, за этот вид деятельности местные органы получают специальную компенсацию от правительства страны.

Область деятельности ландстингов намного уже, чем коммун, однако, социальная значимость предоставляемых ими услуг также очень высока. На ландстингах в основном лежит ответственность за организацию здравоохранения и обеспечение регионального развития. В частности, они отвечают за работу амбулаторных и стационарных лечебных учреждений, в том числе психиатрических больниц, обеспечивают организацию стоматологического обслуживания детей и молодежи в возрасте до 19 лет.

На выполнение большого объема обязательных и добровольных функций и задач органам самоуправления требуются огромные финансовые средства. Расходы коммун и ландстингов составляют пятую часть валового внутреннего продукта Швеции.

Основным источником доходов, как коммун, так и ландстингов, является подоходный налог с населения. В Швеции он очень высок, и на протяжении нескольких десятилетий ставка подоходного налога постоянно возрастала. Если в 1970 г. она находилась на уровне порядка 21 % от совокупного годового дохода населения страны, подлежащего налогообложению, то в 2007 г. – 31,56 %, в том числе 20,78 % взимается в доход коммун и 10,78 % – в бюджеты ландстингов [8. С. 9]. Именно этот источник лежит в основе финансовой мощи шведских органов самоуправления.

Данные, представленные в диаграммах на рисунке 2, позволяют проанализировать структуру доходов и расходов коммун. Общий объем доходов первичных органов самоуправления в 2005 г. составил 417 млрд. шведских крон. За счет налоговых поступлений покрывалось более двух третей всего объема доходов коммун.

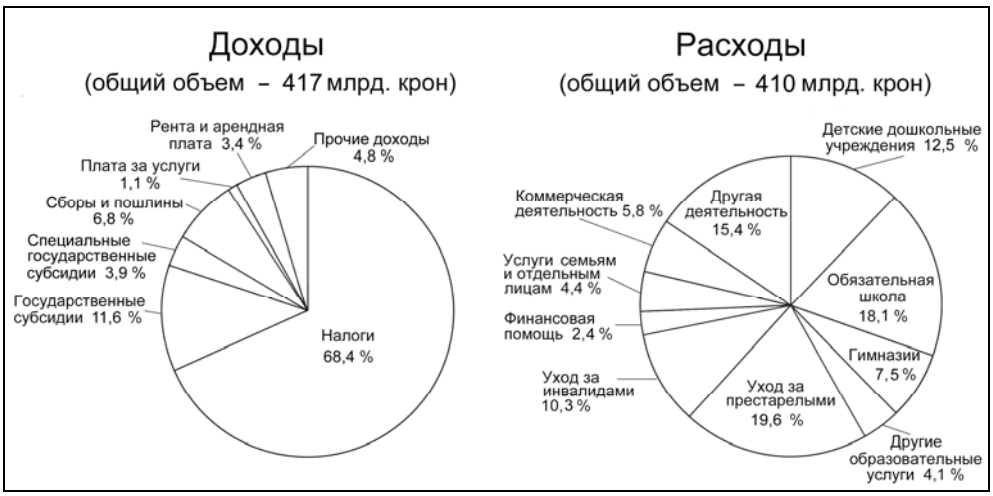

Рис. 2. Структура доходов и расходов коммун Швеции в 2005 г., в %

Источник. Составлено по данным [8. С. 11–12].

Примечание. По официальному курсу Национального банка Республики Беларусь на 28.07.2007 г. 1 шведская крона равнялась 318,4 белорусского рубля.

Вторым по удельному весу, однако, намного менее значимым источником доходов коммун в 2005 г. были различные государственные субсидии. До 1993 г. в Швеции государственная помощь коммунам осуществлялась во многих формах целевых субсидий, предназначенных в основном на покрытие расходов, связанных с выполнением возложенных на органы самоуправления государственных функций. Затем значительная часть государственной помощи была заменена субсидиями общего характера, о чем ещё будет более подробно сказано ниже. Тем не менее, сохраняется несколько видов специальных субсидий, предназначенных для содействия коммунам в содержании детских дошкольных учреждений, школ, гимназий, выполнения некоторых программ занятости, помощи семьям, престарелым, адаптации эмигрантов и беженцев.

В структуре расходов коммун, которые в 2005 г. составили 410 млрд. шведских крон, наибольший удельный вес занимают различные образовательные и воспитательные услуги – 42,2 % от общей суммы расходов, а также обеспечение ухода за престарелыми и инвалидами, соответственно – 19,6 % и 10,3 %. Относительно небольшими, но очень важными статьями расходов являются выплаты их бюджетов в виде всевозможных социальных пособий и материальной помощи: безработным, эмигрантам, беженцам и другим оказавшимся в сложном положении лицам и целым семьям.

Анализируя доходную часть бюджетов ландстингов (см. рис. 3), нетрудно заметить, что в обеспечении финансовой стабильности региональных органов самоуправления Швеции налоги играют ещё большую роль, чем в коммунах: в 2005 г. их удельный вес в общем объеме доходов ландстингов составил 72,4 %.

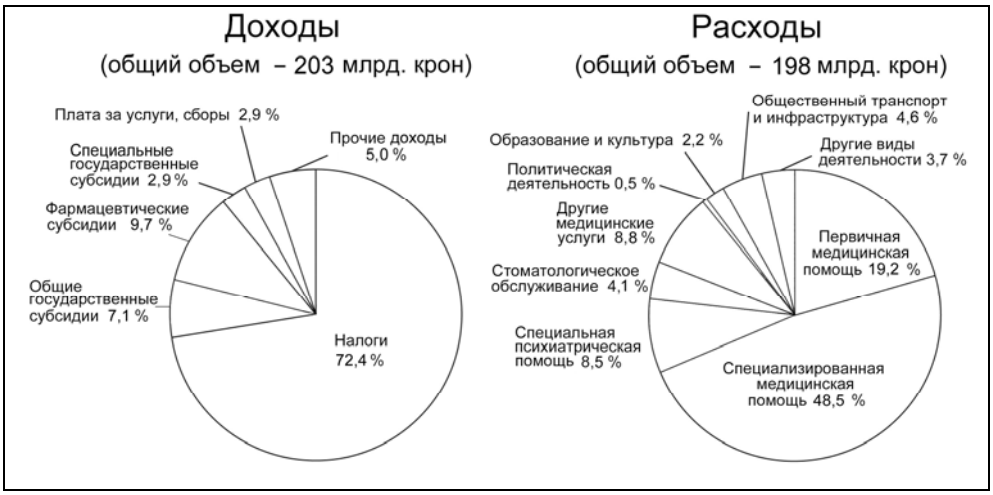

Рис. 3. Структура доходов и расходов ландстингов Швеции в 2005 г., в %.

Источник. Составлено по данным [8. С. 11–12].

В то же время государственные субсидии также занимают более весомое место в бюджетах ландстингов, чем в коммунах. Примерно пятая часть поступлений в региональные бюджеты – это различные виды госсубсидий. Последние в основном связаны с покрытием затрат ландстингов на здравоохранение, причём, свыше 40% общего объема государственных ассигнований направляется на обеспечение финансирования в регионах научных исследований в области медицины и фармакологии.

Соответственно, и в структуре расходов ландстингов львиная доля принадлежит программам здравоохранения. В эту отрасль направляется каждые девять из десяти крон, аккумулируемых в бюджетах региональных органов самоуправления.

Региональная политика шведского государства

Швеция – страна со многими региональными контрастами, которые обусловлены целым рядом физико-географических, демографических, исторических и иных факторов и на фоне большинства других европейских государств выглядят особенно отчетливо. Территория Швеции (450 тыс. км^2) простирается с севера на юг на 1572 км, в то время как расстояние от западной до восточной границы в самой широкой части страны составляет всего 499 км. Если на севере в районе г. Кируна средняя температура в январе составляет минус 16°С, то на юге, в г. Мальмё – всего минус 0,2°С [8. С. 3].

Бóльшая часть 9-миллионного населения Швеции сконцентрирована на юге внутри треугольника, который образуют крупнейшие города страны – Стокгольм, Гётеборг и Мальмё, а также вдоль побережья Балтийского моря. Примерно 80% населения проживает на 30% территории страны [14. С. 63]. В свою очередь, север страны имеет следующие основные характеристики: огромная территория и в то же время неблагоприятный для проживания людей климат, менее развитая транспортная, энергетическая и другая инфраструктура, значительное расстояние от крупнейших национальных и европейских экономических центров. Плотность населения в двух северных ленах Норрботтен и Емтланд составляет всего 3 чел. на 1 км^2, – это самое низкое значение данного показателя в Европе [9. С. 85; 14. С. 65]. Неблагоприятные для проживания и экономической деятельности условия являются причиной периодически активизирующегося оттока населения из северных регионов Швеции.

Отмеченные выше и многие другие факты свидетельствуют о том, что сама история и условия развития шведского государства давно подталкивали его к выработке и проведению активной региональной политики. Скандинавские регионалисты отмечают, что уже в конце XIX ст. в Швеции предпринимались отдельные меры по решению проблем северных территорий в имплицитной форме, в частности, в рамках промышленной и миграционной политики. Однако вплоть до середины XX в. ни парламент, ни правительство Швеции не считали необходимым определять в каком-либо официальном документе механизм или, по крайней мере, концепцию, отдельные инструменты государственного регулирования развития проблемных регионов страны. Лишь в 1951 г. был принят правовой акт (SOU 1951:6), в котором была признана необходимость проведения «*политики локализации*» с целью содействия созданию новых рабочих мест и развития предприятий [15].

Тем не менее, понадобилось еще примерно полтора десятилетия и новый толчок, связанный с очередным этапом активизации процесса перелива рабочей силы из северных регионов Швеции на юг страны, чтобы приступить к реализации политики локализации на практике. Она проводилась в период с 1965 по 1972 гг.

Следует отметить, что термин «*региональная политика*» прочно вошел в лексикон политической элиты Швеции лишь в 1970 г., т.е. через несколько лет после фактического начала использования шведским правительством этого инструмента государственного вмешательства в региональное развитие, введения мер по достижению «регионального баланса», различных видов финансовой поддержки бизнеса и инвестирования развития инфраструктуры в регионах поддержки на севере и северо-западе страны [10. С. 6–7; 15].

В 1972 г. в арсенал атрибутов региональной политики шведского государства, при сохранении ее основной целевой ориентации на достижение баланса в развитии различных регионов страны, были введены новые методологические подходы и конкретные инструменты. Произошел определенный сдвиг от промышленной политики, ориентированной на региональный рост, к территориальному перераспределению государственных расходов.

Целый ряд государственных услуг и обеспечивающих их выполнение органов были перенесены в города и регионы поддержки, чтобы действовать в них как «полюса роста» и в долгосрочной перспективе стимулировать развитие всей национальной экономики. Создание таких «полюсов роста» преследовало еще одну комбинированную цель – сокращение межрегиональной миграции в стране и стимулирование перемещения рабочей силы внутри регионов поддержки, концентрации ее в определенных центрах. В течение 1970-х гг. из Стокгольма шведское правительство переместило в 16 других городов 43 государственных учреждения с общим количеством занятых порядка 10 тыс. чел. [15].

В дополнение к указанным выше действиям в середине 1970-х гг. был осуществлен ряд мер по координации, комбинированию государственной региональной политики и политики занятости, направленных на решение проблем регионов концентрации предприятий сталелитейной, текстильной и судостроительной промышленности, находившихся в то время в кризисе и имевших значительный объем избыточной рабочей силы. Данные меры, как отмечают шведские специалисты, фактически означали переход к так называемой «более широкой региональной политике» [15], т.е. к комбинированию собственно региональной политики в ее эксплицитных, четко определенных, законодательно оформленных формах с регионально ориентированными мерами в рамках других направлений государственного регулирования (политики занятости, промышленной, миграционной политики и др.).

Крен в сторону обеспечения более тесной координации собственно региональной политики и политики занятости продолжался вплоть до середины 1980-х гг., однако, с постепенным смещением фокуса на решение проблем повышения качества рабочей силы через подготовку и переподготовку занятых и тем самым – на накопление в регионах человеческого капитала.

В этот период в Швеции также был начат процесс территориальной децентрализации национальной системы учреждений высшего образования, который в научной литературе был определен как важное направление региональной политики шведского правительства. Если в конце 1970-х гг. в этой стране функционировало всего 6 университетов и 5 институтов (основном технического профиля), то к началу XXI в. шведская система высшего образования уже насчитывала 13 университетов и 23 государственных колледжа [11]. Создание новых учреждений высшего образования позволило расширить географию потенциальных «полюсов роста», центров проведения научных исследований и тем самым обеспечило рост человеческого капитала в прилегающих регионах, повышение производительности труда в отраслях региональной экономики, а также создание базы для дальнейшего регионального развития на инновационной основе.

В последнее десятилетие XX в. на изменение региональной политики шведского государства в наибольшей степени повлияли три фактора: кризис на национальном рынке труда, вступление Швеции в ЕС, а также изменение в академических и политических кругах этой страны взглядов на движущие силы, обеспечивающие как развитие регионов, так и рост национальной экономики в целом.

Положение на рынке труда Швеции, сложившееся в первой половине 1990-х годов, специалисты оценивают как наихудшее со времён «Великой депрессии»: практически во всех регионах страны резко сократилась занятость населения (в том числе и в государственном секторе экономики), подскочил уровень безработицы. Несмотря на то, что к концу десятилетия ситуация улучшилась, проведенное в результате кризиса сокращение государственных расходов сделало невозможным продолжение старой «традиционной» региональной политики, ориентированной главным образом на перераспределение между регионами большого объема финансовых ресурсов в виде всевозможных грантов и субвенций. Шведское правительство все чаще стало обращать свои взоры на региональную политику ЕС, которая к тому времени в большей степени была сфокусирована на использование мер стимулирования общего экономического роста, а селективным перераспределительным мерам отводилась роль инструментов второго плана [15].

Таким образом, новые концептуальные подходы к совершенствованию шведской государственной региональной политики выкристаллизовались еще до вступления Швеции в Евросоюз, а в последствии статус страны-члена ЕС потребовал от шведского правительства гармонизации своей (национальной, государственной) региональной политики с супранациональной региональной политикой Сообщества в целом.

Архитектуру построения региональной политики шведского государства в конце XX – начале XXI вв. определило принятие следующих двух документов: Правительственного Билля 1997/98:62 «Региональный рост во имя занятости и благосостояния», а также Правительственного Билля 2001/02:4 «Политика для обеспечения роста и жизнеспособности по всей стране» [12; 13].

Уже из названий двух отмеченных выше документов видно, что одним из основных ориентиров шведской региональной политики, проводившейся в последнее десятилетие, являлся экономический рост. Кроме того, как в первом, так и во втором документе, зафиксированы еще две крупные цели: обеспечение социальной эффективности и распределение дохода. Под социальной эффективностью в этих документах понимается более эффективное использование накопленного обществом физического капитала (жилья, дорог, объектов образования, здравоохранения и т.п.), а также человеческого капитала.

Рассмотрим более подробно ключевые положения Правительственного Билля 2001/02:4, поскольку именно в нем отражены особенности современной региональной политики, а также принципиальные изменения последних лет в этой области деятельности шведского государства.

Первое, на что следует обратить внимание, – это изменение объекта политики. Если раньше «под прицелом» шведской региональной политики преимущественно находились отдельные зоны, выделенные по каким-то критериям в число приоритетных, то теперь эта политика «… практически покрывает все части страны, хотя основной фокус остается обращенным на приоритетные зоны» [13. С. 3].

Отсюда и принципиальные изменения в концептуальных основах, содержании, да и в самом названии новой политики. В прежние десятилетия шведская региональная политика основывалась на методологическом подходе «развитие сверху вниз», при котором экономический рост на национальном уровне рассматривался как определяющий развитие местных и региональных сообществ [16]. В последние годы за основу взят противоположный подход с построением снизу вверх: «Развитие на национальном уровне, – сформулировано в Билле 2001/02:4, – это сумма роста, обеспеченного на локальном и региональном уровнях» [13. С. 3].

Новая шведская региональная политика, которая получила название «*политика регионального развития*», основывается на следующих принципах:

- Политика охватывает всю страну.
- Роль и полномочия центрального правительства должны быть четко очерчены.
- Центральное правительство должно отвечать за определение перспектив национального развития по различным направлениям, что должно находить отражение на локальном и региональном уровнях.
- Необходим учет регионального влияния и региональных особенностей.
- Политика должна обеспечивать устойчивое развитие, рост конкурентоспособности, расширение многообразия и углубление интеграции, содействовать достижению гендерного равноправия и основываться на процессах познания.

Политика регионального развития нацелена на формирование регионов с хорошо функционирующими и устойчивыми локальными рынками труда и приемлемым уровнем услуг во всех частях страны.

Реализация политики регионального развития обеспечивается за счет более тесной координации собственно региональной политики и других направлений деятельности шведского правительства (торговой, промышленной, транспортной политики, а также политики в области образования, науки, культуры, регулирования рынка труда, сельского развития) [13. С. 4–6].

Организационный механизм разработки и реализации политики регионального развития достаточно подробно представлен в «Национальной стратегии обеспечения региональной конкурентоспособности, предпринимательства и занятости на 2007–2013 годы» [14]. В частности, для выполнения определенных в рамках рассматриваемой политики мероприятий планируется укрепление партнерства между национальными и европейскими структурами, местными и региональными органами, бизнесом и неправительственными организациями. Для финансирования определенных в Национальной стратегии направлений деятельности планируется привлечь как ресурсы национального, регионального и местных бюджетов, так и средства из структурных фондов и других финансовых инструментов ЕС.

Национальной стратегией также определен наиболее общий порядок разработки и принятия связанных с политикой регионального развития документов. Так, на уровне ландстингов предусмотрена разработка 21 программы регионального развития). На мультирегиональном уровне по каждому из 8 макрорегионов, на которые поделена территория Швеции в соответствии с европейской классификацией (уровень NUTS II), предусматривается разработка регионального плана для реализация мероприятий которого привлекаются ресурсы Европейского социального фонда, а также 8 региональных программ с привлечением ассигнований их Европейского фонда регионального развития.

Определен также перечень государственных, квази-государственных, региональных и неправительственных организаций, принимающих участие в процессе реализации политики регионального развития, мониторинге результатов ее проведения и контроле эффективности использования выделенных средств: Шведское агентство развития бизнеса (NUTEK), Шведский совет Европейского социального фонда, Шведское национальное ведомство финансового менеджмента и др. [14. С. 37].

Совершенствование системы финансового выравнивания

Шведская система финансового выравнивания – предмет особого внимания отечественных и зарубежных специалистов, поскольку, с одной стороны, она является продуктом эволюции шведской системы местного самоуправления и одновременно одним из гарантов устойчивости последней. С другой стороны, финансовое выравнивание является одним из мощных инструментов шведской региональной политики (в широком смысле этого понятия). Поэтому представляется, что без краткой характеристики этого инструмента наш анализ был бы неполным.

Как уже было отмечено выше, на протяжении почти всего XX в. коммуны и ландстинги в той или иной форме субсидировались шведским государством с целью сокращения различий в их финансовом положении. Однако в виде целостной системы увязанных между собой инструментов финансовое выравнивание используется в Швеции лишь с 1966 г. Первая система предусматривала выравнивание только доходов (раздельно по коммунам и ландстингам) с помощью специальной субсидии, размер которой был дифференцирован в зависимости от величины налоговых ставок, которые устанавливали органы самоуправления. Параллельно с нею применялся ряд других целевых субсидий.

В 1993 г. была проведена широкомасштабная реформа этой системы, в результате которой большое количество целевых субсидий заменила одна – общего характера. Идея была предельно проста: «сложить все деньги в одну кучу». Сама же новая система выравнивания уже состояла из трех частей: выравнивания доходов, расходов и надбавки коммунам с большим сокращением численности населения. Однако компонент, относящийся к выравниванию расходной части бюджетов коммун, по оценкам специалистов, имел недостатки. Кроме того, не все первичные органы самоуправления были охвачены системой выравнивания. Муниципалитеты, в которых налоговая база была выше, чем было предусмотрено правилами, остались вне процесса перераспределения финансовых ресурсов. Таким образом, государственная субсидия не могла использоваться в качестве балансировочного инструмента регулирования в отношениях между государством и всеми коммунами. Применительно к ландстингам новая система вообще не предусматривала никаких усовершенствований [4. С. 31].

После изменений, введенных в 1996 г., указанна система уже включала четыре компонента: выравнивание доходов, расходов, введенную в её рамки общую государственную субсидию и переходные регуляторы. В отличие от предыдущей схемы, в процесс перераспределения были включены все коммуны и ландстинги. Выравнивание в итоге оказывалось нейтральным по отношению к государственным финансам: как перераспределение доходов, так и расходов осуществлялось за счет коммун и ландстингов в форме перекрестного субсидирования. Органам первичного и регионального самоуправления с возможностями сбора налогов в объеме ниже среднего уровня по стране предоставлялась соответствующего размера компенсирующая субсидия, тем, у кого возможности были выше среднего, следовало выплатить соответствующую разницу.

Выравнивание расходов, как в коммунах, так и в ландстингах, было организованно по одному и тому же принципу или методу нормативов затрат. Его суть состоит в том, что выравнивание базируется на множестве нормативов или моделей предоставления тех или иных услуг (например, по уходу за детьми, помощи семьям, услугам общественного транспорта и т.д.) изменяемых с учетом ряда факторов. Эта система пережила четыре правительства, однако, следует отметить, что уже в первые годы применения она подвергалась острой критике, в первую очередь, за её громоздкость. Ещё в 1999 г. была создана экспертная группа по упрощению данной системы выравнивания, затем (год спустя) – вторая группа с аналогичной целью. Тем не менее, соответствующие предложения правительства были направлены в риксдаг только в мае 2004 г.

С 1 января 2005 г. в Швеции введена новая система финансового выравнивания местных органов, которая состоит из пяти компонентов: выравнивания доходов, расходов, структурной субсидии, переходной субсидии и корректирующей субсидии/сбора. Рассмотрим их более подробно, опираясь на материалы, представленные в работе Х.Берггрена и Л. Тингвалла [4].

Выравнивание доходов осуществляется путем сбалансирования поступлений от налогов: по коммунам относительно черты в 115 % от уровня среднего объема налоговых доходов по всем коммунам Швеции; по ландстингам – в 110 % от соответствующего среднего значения по всем региональным органам самоуправления. Коммуны и ландстинги, чьи доходы от налогов выше соответствующей черты, выплачивают сбор центральному правительству и наоборот, чьи доходы ниже – получают субсидию.

Выравнивание расходов осуществляется в тех случаях, когда имеются существенные различия в структуре расходной части местных бюджетов, и может быть двух видов. Первый вид выравнивания используется, например, по отношению к коммунам, где резко отличается половозрастная структура населения, скажем, высока доля пожилого населения и объективно требуется больше затрат на услуги престарелым. Второй вид выравнивания осуществляется при наличии ярко выраженной специфики выполнения обычных услуг. Так, в сельских школах, как правило, затраты в расчете на одного ученика значительно выше, чем в городских: в первых меньше классы, ученики проживают на большем расстоянии от школы, следовательно, часто требуется содержать школьный транспорт, больше затраты на группы продленного дня и т.п. По этим и другим причинам коммуны и ландстинги с неблагоприятной структурой расходной части бюджета получают госсубсидию, а со стандартной – перечисляют государственный сбор. Таким образом, выравнивание расходов основывается на перераспределении финансовых средств между органами местного самоуправления при участии государства, однако, она не требует дополнительных расходов из государственного бюджета. В итоге основные черты прежней методики выравнивания расходов были сохранены, однако, она была существенно упрощена.

Кроме того, система образца 2005 г. была дополнена новым инструментом из арсенала региональной политики – *структурная субсидия*, которая (параллельно с выравниванием расходов) выделялась не всем коммунам и ландстингам, а только тем, которые ранее получали по некоторым нормативам дополнительные ассигнования, но при переходе на новую систему потеряли этот источник дохода.

Введение новой системы выравнивания привело к значительным изменениям в финансовом состоянии многих коммун и отдельных ландстингов. Поэтому был введен дополнительный компонент – *переходная субсидия*, которая должна выплачиваться в период с 2005 по 2010 гг. тем органам самоуправления, которые потеряли после очередной реформы часть государственной поддержки, с целью сглаживания негативного эффекта на финансовое состояние этой части коммун и ландстингов и обеспечить условия для их постепенной адаптации к определенным государством новым правилам игры.

Наконец, последним дополнением новой системы выравнивания стало введение *корректирующих субсидий и сборов,* чтобы обеспечить контроль центрального правительства за общей суммой финансовых ресурсов, вовлеченных в систему выравнивания. В перспективе корректирующие субсидии также планируется использовать в тех случаях, когда коммунам и ландстингам необходимо возместить дополнительные расходы, связанные с передачей им государством дополнительных функций и задач.

В целом расчеты на 2007 г., опубликованные в изданиях официальной шведской статистики и представленные в табл. 1, позволяют составить общее впечатление о механизме выравнивания финансового положения коммун и ландстингов. Если сравнить общую сумму, которую шведское правительство планирует перераспределить через систему выравнивания в текущем году, с прогнозируемыми на 2007 г. суммарными расходами муниципалитетов и ландстингов, то получается, что в орбиту встречных финансовых потоков втягивается примерно каждая десятая крона.

Таблица 1.

Расчетные данные по выравниванию финансового положения шведских коммун и ландстингов в 2007 г. (в млн. шведских крон)

Инструмент	*Коммуны*	*Ландстинги*
Взнос центрального правительства	55 157	15 656
в т.ч.:		
Субсидия для выравнивания доходов	48 139	15 780
Сбор для выравнивания доходов	–3 289	–1 952
Субсидия для выравнивания расходов	4 855	1 164
Сбор для выравнивания расходов	–4 862	–1 165
Структурная субсидия	1 533	658
Переходная субсидия	462	235

Корректирующая субсидия / сбор	8 317	937

Источник. [17].

* * *

Результаты проведенного анализа позволяют сделать следующие выводы:

1. Современная шведская модель местного самоуправления опирается на богатые многовековые традиции. Сформировавшись в условиях государства с архаичной, на первый взгляд, формой организации (не будем забывать, что Швеция – конституционная монархия), она не превратилась в некую застывшую структуру. Шведское местное самоуправление – это система, находящаяся в постоянном процессе саморазвития, которая обладает широкой административной, политической и финансовой автономией, относительно мягко регулируется, периодически реформируется и постоянно поддерживается государством, это один из эффективных инструментов гармонизации национальных интересов, а также интересов региональных и местных сообществ.

2. В отличие от местного самоуправления шведская региональная политика в ее эксплицитной, четко определенной в национальном законодательстве форме имеет значительно более короткую историю. Тем не менее, в отношениях шведского государства с местными и региональными сообществами уже накоплен богатый опыт, и региональная политика – это та сфера деятельности шведского государства, в которой наблюдается интенсивный процесс совершенствования.

3. В реализации новой шведской региональной политики – т.н. «политики регионального развития» государство делает ставку на использование местного самоуправления как одного из главных своих партнеров, наряду с бизнесом, неправительственными организациями. Современная региональная политика в этой стране, как и во многих других, превращается из моносубъектной (политика государства по отношению к регионам) в полисубъектную (политика государства по отношению к регионам и регионов по отношению к государству и между собой). Образно говоря, региональная политика из дороги с односторонним движением превращается в широкую магистраль со сложной системой полос, развязок, скоростных режимов и т.п.

4. Шведский опыт развития местного самоуправления и проведения региональной политики сегодня является объектом пристального внимания многих стран с переходной экономикой, поскольку он является примером удачного сочетания сильного социально ориентированного государства и сильной местной демократии с опорой друг на друга. Во многом благодаря именно такому сочетанию современная Швеция, которая по численности населения сопоставима с Беларусью, занимает высокое место среди развитых стран, обеспечивая своему народу сильную социальную защиту, причем, не только, а во многом и не столько на государственном, сколько на местном и региональном уровне.

Представляется, что в Беларуси, несмотря на ряд существенных отличий в опыте и исторических традициях развития демократии на местах, в теории и практики формирования социально ориентированной рыночной экономики, формах и методах государственного регулирования регионального развития, может быть использован ряд интересных, апробированных временем и получивших международное признание компонентов рассмотренной выше шведской системы местного самоуправления, а также методологических положений политики регионального развития.

Примечание. Автор статьи выражает благодарность Министерству предпринимательства, энергетики и коммуникаций Швеции и лично его сотруднику Е. Кристианссон за предоставленные материалы по шведской региональной политике.

Литература

1. *Хэггрут, С., Кронваль, К., Рибердаль, К., Рюдебек, К.* Местное самоуправление в Швеции: традиции и реформы / Шведский Институт. Стокгольм: Песекс Саппорт, 1996.

2. *Local Government in Sweden: Fact Sheet* [Electronic resource]. – Stockholm: Swedish Institute, 2005. – Mode of access: http://www.sweden.se/templates/cs/FactSheet____11476.aspx. – Date of access: 18.03.2006.

3. *Statistical Yearbook of Administrative Districts of Sweden 2007*. Stockholm: Statistics Sweden, 2007.

4. *Berggren, H., Tingvall, L.* Local Government Financial Equalisation in Sweden: An Information Brochure on the Equalisation System for Municipalities and County Councils from 2005. Stockholm: Ministry of Finance and Swedish Association of Local Authorities and Regions, 2005.

5. *Levels of Local Democracy in Sweden*. Stockholm: Swedish Association of Local Authorities and Regions; Federation of Swedish County Councils, 2003.

6. *SFS 1974:152. The Instrument of Government*. Stockholm: Sweden.se. [Electronic resource]. – 2005. – Mode of access: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page____6307.aspx. – Date of access: 25.03.2006.

7. *SFS 1991:900. Local Government Act (with amendments)*. Stockholm: Sweden.se. [Electronic resource]. – 2004. – Mode of access: http://www.sweden.gov.se/download/ca584fee.pdf. – Date of access: 18.03.2006.

8. *The Economy Report. On Swedish Municipal and County Council Finances*. November 2006. Stockholm: Swedish Association of Local Authorities and Regions, 2007.

9. *Statistical Yearbook of Sweden 2007*. Stockholm: Statistics Sweden, 2007.

10. *Bergström, F*. Regional Policy and Convergence of Real per Capita Income among Swedish Counties // SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance. November 1998. № 284.

11. *Andersson, R., Quigley, J.M., Wilhelmsson, M.* University Decentralization as Regional Policy: The Swedish Experiment // University of California at Berkeley; Working Paper No. W01-003 [Electronic resource]. – Berkeley: University of California, 2001. – Mode of access: http://repositories.cdlib.org/iber/bphup/working papers/W01-003. – Date of access: 17.07.2007.

12. *Andersson, R*. The Efficiency of Swedish Regional Policy // The Annals of Regional Science. 2005. Vol. 39, № 4. P. 811–832.

13. *A policy for growth and viability throughout Sweden: Government Bill 2001/02:4. Summary*. Stockholm: Regeringskansliet, Ministry of Industry, Employment and Communications, 2001.

14. *A national strategy for regional competitiveness, entrepreneurship and employment 2007–2013* / The Ministry of Enterprise, Energy and Communications. Stockholm, 2006.

15. *Foss, O., Johansen, S., Johansson, M., Svensson, B*. Regional Policy at a Crossroad: Sweden and Norway on Different Paths? / Paper Presented at the ERSA Conference. Preliminary version [Electronic resource]. – Dortmund, August 2000. – Mode of access: http://www.ersa.org/ersaconfs/ersa02/cd-rom/papers/274.pdf. – Date of access: 23.07.2007.

16. *Hudson, C.* Regional Development Partnerships in Sweden: Putting the Government Back in Governance? // Regional and Federal Studies. – 2005. – Vol. 15, No. 3. – P. 311–327.

17. *Economic equalisation for local governments 2007* / Statistic Sweden [Electronic resource]. – Stockholm, 2007. – Mode of access: http://www.scb.se/templates/Product____12003.asp. – Date of access: 17.07.2007.

Резюме

Проанализирован опыт развития местного самоуправления и проведения региональной политики в Швеции в историческом, правовом, организационном и финансово-экономическом аспектах. Выполнен экспресс-анализ эволюции и основных реформ местного самоуправления, а также изменений в государственном регулировании регионального развития в этой стране. Рассмотрена структура доходов и расходов бюджетов первичных и региональных органов самоуправления, а также последние реформы шведской системы выравнивания финансового положения шведских коммун и ландстингов.

Summary

The paper presents the review of Swedish local self-government system as well as Swedish regional policy in historic, legal, organizational, financial and economic aspects. The express-analyze of evolution and main reforms of local authorities as well as the review of changes in government's approaches and instruments for regional policy are made. The breakdown of municipalities' and county councils' revenues and costs as well as the recent reforms of local government financial equalization are analyzed.

Сведения об авторе

Фатеев Владимир Сергеевич – заведующий кафедрой регионального управления УО «Белорусский государственный экономический университет»

Ученая степень и звание – доктор экономических наук, профессор.

Сл. адрес: пр. Партизанский 26, г. Минск, 220070, Республика Беларусь.

Тел. раб. – 209-88-46, моб. – 706-26-05.