

систему с критериями ликвидности банковского сектора, близкими к рыночным, но подорванными субститутами нового финансового рынка мало привлекательна для элит обеих стран с точки зрения их властных интересов в социально-экономической и политической сферах. В любом случае эта проблема лежит в иной плоскости, чем потребности подлинного реформирования обеих экономик и их финансовых секторов в частности. Наиболее ярким и значительным примером адаптационных трудностей динамичной и сравнительно успешно реформируемой экономики в условиях сохранения прямого политико-бюрократического контроля над гипертрофированным и малоэффективным госкорпоративным и “казенным” секторами и банковской сферой является КНР. Относительно независимые финансовые институты выведены из-под этого контроля “во вне” — в Гонконг, СЭЗ и дальше зарубежье Азиатско-Тихоокеанского региона как в результате сознательной политики правящей верхушки, так и вследствие “теневой экспансии” предпринимательских структур, так или иначе с ней связанных — спонтанного броска “красно-желтого тигра”, опирающегося на экономически активную диаспору хуацяо.

Также контрпродуктивно рассматривать в контексте затрагиваемых проблем паллиативные, хотя и решительные действия администрации Панича — Аврамовича в “малой Югославии” по слому суперинфляционной пружины путем директивного ввода “вражеской” немецкой марки на своей территории, где она обращалась параллельно с динаром в условиях, предельно приближенных к боевым, как и аналогичный трюк нейтрально настроенного младшего брата из Подгорицы М. Джукановича, проделанный им в современной ситуации, а также вырванные из алгоритма институциональных преобразований меры по “искусственному” укреплению кыргызского сома и грузинского лари в ситуации тотального платежного кризиса и промышленного краха.

Литература

1. *Connel, A.O.* The Argentine Economy: Short-and-Medium. Term Prospects. Buenos Aires, 1993.
2. *Laffer, A.B., Miles, M.A.* International Economy in an Integrated World. Gylenview, 1982.
3. *Corbo, V., Corricelli, F., Bossar, J.* Reforming Central and Eastern Europe & Economics. W., 1991.
4. *Сорок Дж.* Капиталистическая угроза. М., 1999.
5. *Meade, G.E.* The Theory of International Economic Policy. Vol. 1: Balance of Payments. L., 1951.
6. *Tinbergen, J.* On the Theory of Economic Policy. Amst., 1952.
7. *Caldwell, B.* Beyond Positivism. L., 1982.
8. *Johnson, H.G.* The Monetary Approach to the Balance of Payments.
9. *Kaldor, N.* The Scourge of Monetarism.
10. *Samuelson, A., Solow, R.* Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy // American Economic Review. 1960.

Н.И. БОГДАН

ЗАДАЧИ И СРЕДСТВА РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ШВЕЦИИ

В конце 1999 г. автору довелось побывать в Швеции. Поездка была организована Фондом Л. Сапеги и Шведской ассоциацией местных властей. Это был плановый визит в рамках проекта “Развитие местного самоуправления в Беларуси”, выполняющегося при финансовой поддержке Шведского агентства международного развития. В течение недели изучались вопросы региональной экономической политики на примере крупных и небольших муниципалитетов, особенности регионального планирования.

Объектом региональной политики в странах рыночной экономики являются различного рода пространственные неравенства-различия в уровне и условиях жизни, занятости, безработице, в темпах экономического развития отдельных ре-

Нина Ивановна БОГДАН, кандидат экономических наук, докторант БГЭУ.

гионов, условиях предпринимательства и т.д. Региональная политика выступает в форме государственного вмешательства в разные подсистемы регионов, целью ее является сведение к минимуму тех неравенств, которые могут породить конфликты, тормозят социально-экономическое развитие страны в целом или ее частей.

Инструментарий региональной политики весьма многообразен и выбор тех или иных форм и средств регулирования определяется традициями, социально-экономическим положением страны, типом государственного устройства.

Швеция отличается высоким уровнем жизни: ВВП составляет 28 417 дол. США на душу населения, прирост ВВП в 1998 г. составил 3,3 % [1, 31]. Доля бедных, по данным ООН, меньше 8 %, это ниже, чем в любой другой стране мира, незначительна инфляция (менее 1,7 %).

Постановка задач региональной политики Швеции и выбор средств их решения в значительной степени определяются, во-первых, особенностями природно-климатических условий жизни и предпринимательства в отдельных регионах страны. Швеция является одной из самых редконаселенных стран Европы, площадь составляет 450 тыс. км², протяженность с севера на юг — 1574 км, около 85 % из 8,9 млн чел. населения проживает в южной половине страны. Во-вторых, на задачи региональной политики существенно влияют масштабы, качество и направление использования природных ресурсов. Швеция имеет большие запасы хвойных лесов, гидроэнергии, железной руды, урана. Залежи железной руды сосредоточены на крайнем севере страны, производимая из нее продукция идет в основном на экспорт. Швеция является крупным поставщиком продукции деревообрабатывающего производства: в 1997 г. стоимость экспорта этой продукции составила 91 млрд швед. крон. Третьим фактором, определяющим задачи региональной политики, являются тенденции в экономическом развитии страны. В начале 90-х гг. Швеция пережила самый глубокий экономический спад с 30-х гг. последнего столетия. Если в 1994 г. дефицит госбюджета составлял более 10 % ВВП, то в 1998 г. он сменился на профицит, достигший 2,5 % ВВП, однако уровень безработицы остается высоким: около 10 % [3, 84–90], что является тяжелой ношей для современного шведского общества. Швеция представляет собой конституционную монархию с парламентской формой правления. Для целей регионального управления выделено 23 области (лена), управление которыми осуществляют ландстинги. В каждом лене имеется выборный орган, наделенный правом сбора подоходного налога и отвечающий в основном за организацию и работу здравоохранения. В настоящее время в Швеции насчитывается 289 муниципальных образований (коммун), охватывающих всю территорию страны. Выборные органы коммун взимают подоходный налог и обеспечивают работу общественного сектора, а именно — школ, детских дошкольных учреждений и учреждений по уходу за престарелыми, сектора коммунальных услуг, строительства и сдачу в найм жилья, культурную работу и организацию досуга.

Таким образом, именно коммуна является органом местного самоуправления в Швеции. Коммуны как единицы административно-территориального деления существенно различаются между собой. Так, Стокгольм является самой большой коммуной по численности населения — 736 тыс. чел., а Бьёхольм — наименьшей — 2,8 тыс. чел. Более чем половина муниципалитетов имеет численность менее 16 тыс. жителей, только в 11 коммунах численность превышает 100 тыс. чел.

На региональном и местном уровне в Швеции перераспределяется 28 % ВНП, что гораздо выше, чем в Финляндии (20 %), Нидерландах (16 %), Италии (15,7 %), Испании (10 %), Бельгии (8,3 %), Португалии (3,8 %).

Средняя структура муниципальных затрат представлена на рис. 1: образование — 27 %, уход за престарелыми и инвалидами — 26 %, содержание дошкольных учреждений — 14 %, забота о личности и семье — 8 %, расходы по деятельности муниципальных предприятий — 8 %, прочие — 17 %. Средние затраты на эти цели представлены в таблице.

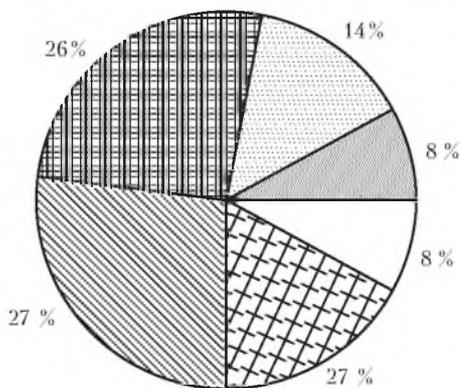


Рис. 1. Структура затрат коммуны

Таблица. Затраты в сфере муниципального обслуживания Швеции (1997) в среднем на жителя*

Показатель	Затраты, швед. кроны
Культура и развлечения (на душу населения)	1880
Уход за детьми (в расчете на ребенка в возрасте от 1 до 12 лет)	31 240
Уход за детьми (в расчете на ребенка, посещающего детское учреждение в течение полного дня)	85 130
Школьное образование (9-летняя школа, в расчете на ученика)	52 500
Гимназия (в расчете на жителя в возрасте 16–19 лет)	49 370
Гимназия (в расчете на ученика)	63 920
Образование взрослых (в расчете на жителя в возрасте 19–64 лет)	850
Уход за больными и инвалидами (в расчете на жителя в возрасте 65 лет и старше)	50 420
Забота о личности и семье (на душу населения)	2640
Социальное страхование (на душу населения)	1400
Затраты, связанные с рынком труда (на душу населения)	680

*Источник: Facts 1999 about 289 Sweden's municipalities. Sweden Association of Local Authorities.
Примечание: 1 швед. крона = 0,13 дол. США.

Источниками поступлений для этих расходов являются: подоходный налог — 58 %, взимание платы за дошкольные учреждения и другие платежи — 12 %, общие государственные субсидии — 14 %, целевые государственные субсидии — 5 %, прочие доходы (банковские проценты, продажа муниципальной собственности) — 11 %.

Структура расходов ландстинга Стокгольмского лена (регион, включающий 26 коммун) представлена диаграммой на рис. 2.

Большая часть деятельности финансируется за счет налогов, взимаемых ландстингом — 72 %, сборы составляют 10 %, государственные субсидии — 11 %, прочие доходы — 7 %.

Таким образом, в механизме прямого государственного воздействия находится примерно пятая часть финансирования муниципальных образований и десятая часть финансирования регионов. Обычно исследователи выделяют две основные цели государственного вмешательства в развитие территорий:

“справедливость”, т. е. такое размещение (пространственная организация) экономической деятельности, при котором жители всех регионов имеют относительно равные возможности достичь желаемого благосостояния;

“эффективность”, которая требует рационального использования потенциала каждого региона в целях общественного благосостояния. Как правило, в период экономического роста преобладает первая цель, а в период кризисов — вторая. Шведское общество в период бурного экономического роста, или так называемых “рекордных лет”, в основном придерживалось первой цели, и система государственной региональной политики была направлена на выравнивание налоговых различий как источника финансирования в регионах.

Как отмечалось выше, подоходный налог на доходы физических лиц является наиболее важным источником финансирования деятельности коммун и ландстингов. Подлежащий обложению налогом средний доход на душу населения региона/коммуны называется налогоспособностью. Эта величина варьировалась от 75 тыс. швед. крон на душу населения в бедных коммунах (коммуна Бергхольм) до примерно 185 тыс. швед. крон на душу населения в богатых (например коммуна Дандерит). Без выравнивания различий в налогоспособности для обеспечения соответствующих поступлений муниципальный налог в бедной коммуне должен был

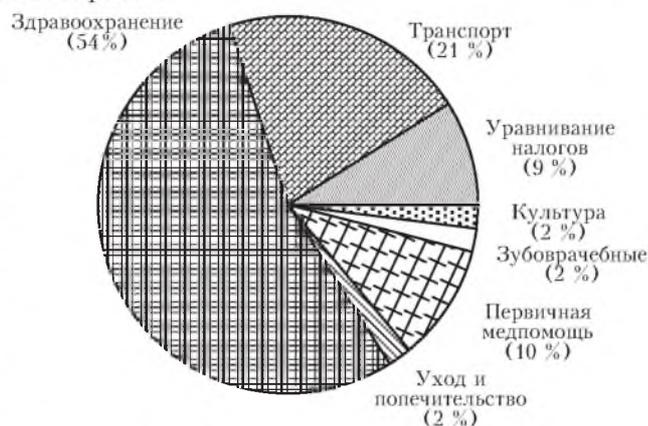


Рис. 2. Структура затрат ландстинга

бы быть почти в 2,5 раза больше. Регионы могли бы резко отличаться либо в социально-экономическом уровне, либо в размерах налоговой ставки, что в конечном счете привело бы к оттоку бизнеса и населения из региона. Система выравнивания налогов 1966 г. гарантировала коммунам минимальную налоговоспособность на уровне не ниже 90 % средней налоговоспособности в стране, а ландстингам гарантировалось 95 %. Размер государственной субсидии насчитывался как разница между гарантированной и собственной налоговоспособностью, умноженная на собственную налоговую ставку. Коммуны и ландстинги с собственной высокой налоговоспособностью не получали государственных субсидий. Система выравнивания, созданная в 1966 г., содержала также особую субсидию коммунам с высоким уровнем налогообложения (высокой налоговой ставкой) и процедуру уменьшения государственной помощи коммунам с низким уровнем налогов. Помимо государственных субсидий на выравнивание существовали целевые субсидии для развития муниципальных услуг в определенных сферах деятельности, как правило, они направлялись на школьное образование и дошкольное обучение.

В 1993 г. в результате реформы была ликвидирована система целевых государственных субсидий. Они были заменены общей субсидией, т.е. деньги выдавались коммунам как бы в общем «мешке», что позволяло коммунам самим решать о целевой направленности государственной помощи в соответствии с задачами деятельности муниципалитета.

С 1996 г. в Швеции действует система государственных субсидий и выравнивания, которая включает 4 элемента: выравнивание доходов, выравнивание расходов, общая государственная субсидия и правила введения системы.

Выравнивание доходов призвано, как и предшествующий механизм, обеспечить сглаживание в налоговых поступлениях. При этом сумма субсидий, которую получают коммуны и ландстинги с уровнем налоговоспособности ниже среднего по стране, равна сумме взносов, которые взимаются у коммун и ландстингов с налоговоспособностью, превышающей средний уровень. Средняя налоговая ставка составляет 31,4 %, в нее включен налог муниципалитета в размере 20,55 %, налог региона (ландстинга) — 9,74% и церковный налог — 1,19 %. И субсидии и взносы в выравнивании рассчитываются исходя из средних ставок налога.

В 1996 г. в рамках системы выравнивания доходов между коммунами было перераспределено 8,1 млрд швед. крон, между ландстингами — 3,4 млрд швед. крон (1 шведская крона = 0,13 дол. США).

Выравнивание расходов призвано обеспечить сглаживание структурных различий в расходах муниципальных образований и регионов. Сумма субсидий равна сумме взносов, которые уплачивают коммуны и ландстинги с более благоприятной структурой расходов. Это положение системы выравнивания требует пояснений. Выравниваются, конечно, не расходы, а различия в потребностях в муниципальных услугах и предпосылках (возможностях) для производства услуг, это и называется структурными различиями в расходах.

Например, в зависимости от региона страны на расходы коммун и ландстингов влияют различные факторы, наиболее важными из которых являются возрастная структура населения и дополнительные расходы, возникающие в малонаселенных районах или наиболее плотнонаселенных территориях. Расходы на детские дошкольные учреждения, школы и уход за престарелыми составляют примерно 70 % от общей суммы, поэтому величина доли населения в этих возрастных группах влияет значительно на расходы коммуны. В малонаселенных регионах большие расстояния приводят к дополнительным затратам на транспорт, в плотнонаселенных районах возрастают расходы в сфере заботы о личности и семье, увеличиваются затраты на детские дошкольные учреждения и общественный транспорт. В рамках системы выравнивания расходов происходит в общих чертах перераспределение от южной к северной Швеции. В 1996 г. в рамках системы выравнивания расходов между коммунами было перераспределено 4,7 млрд швед. крон, между ландстингами — 4,9 млрд швед. крон.

Общая государственная субсидия предоставляется всем коммунам и ландстингам в одинаковом размере на душу населения. В 1996 г. эта субсидия составила соответственно 45 и 12 млрд швед. крон, что соответствует 5 тыс. швед. крон на душу населения в коммунах и 1,4 тыс. швед. крон на душу населения в ландстингах. Она в основном используется в целях корректировки, связанной с фи-

финансированием, если государство перераспределяет часть функций в муниципальный сектор, ранее им не выполнявшиеся.

Значительные перераспределительные эффекты в системе регионального регулирования вызывают необходимость предоставления коммунальным и ландстингам возможности приспособиться к новым экономическим условиям. Поэтому *правила введения системы* обозначили восьмилетний переходный период, в течение которого Центральное статистическое бюро Швеции каждый год корректирует выравнивание доходов и расходов. Создана комиссия для текущего контроля, оценки и развития новой системы выравнивания, предложенные комиссией изменения вступили в силу в 2000 г.

Большие затраты, связанные с региональным перераспределением доходов и расходов в Швеции, делают актуальной задачу определения эффективности работ и услуг, предоставляемых местной властью.

В последние годы ассоциация местных властей (SALA), основной функцией которой является защита интересов шведских муниципалитетов, поддержка и развитие муниципальной автономии и сотрудничества между коммунами, большое внимание уделяет проблеме качества услуг, предоставляемых местными властями. Швеция, как отмечено выше, характеризуется высоким уровнем налогообложения, что предопределяет уровень требований населения. Для этой цели SALA реализует проект, в рамках которого более 20 коммун объединены в сетевую организацию для проведения сравнительного анализа. Задача проекта — определить наиболее существенные затраты коммун, выявить измерители качества услуг, провести сравнительный анализ и распространить передовой опыт. Например, для оценки службы социальной помощи приняты следующие показатели: время, затрачиваемое на одну встречу для оказания помощи; время процедуры рассмотрения (с момента обращения до оказания помощи); доступность услуг (возможность встречи, разговора по телефону); правовая защищенность (полная информация о правах граждан); отношение к гражданину, обратившемуся за помощью (ощущение заинтересованности и т.д.). Эти показатели проанализированы с помощью анкет, обработка которых показала, что среднее время процедуры рассмотрения в сети составляет 14–16 дней, самый короткий промежуток времени — 6 дней, наиболее длительное рассмотрение — 32 дня. Одновременно исследованы затраты службы социальной помощи через показатели: сколько решений приходится на одного работника социальной службы; сколько телефонных разговоров на одного сотрудника; соотношение часов приема к общему времени работы и др.

Ассоциация шведских коммун уделяет большое внимание анализу отчетности, который составляет в консолидированном виде на основе балансовых счетов. По данным за 1998 г. 175 коммун имели дефицитный бюджет и 113 коммун — бездефицитный бюджет. Правительство страны с 2000 г. установило новую процедуру составления и принятия бюджета, что требует от коммун бездефицитного бюджета, однако, по оценке специалистов экономического отдела SALA, такая ситуация может быть обеспечена лишь к 2001–2002 гг. В 1998 г. консолидированный бюджет коммун (включая муниципальные предприятия) составил по расходам в размере 228,4 млрд швед. крон и доходам — 231,2 млрд швед. крон. Анализ затрат коммун в разрезе численности населения показывает, что деятельность коммун с небольшой численностью населения является более дорогостоящей. Так, затраты на душу населения в коммунах с численностью населения до 5 тыс. чел. составили в 1998 г. 33 702 швед. кроны на жителя, а с численностью свыше 200 тыс. чел. — 27 677 швед. крон на жителя. Детальным исследованием подвергается анализ затрат по видам деятельности в коммунах с разной численностью населения. Поскольку распространение передового опыта может снизить затраты муниципалитетов, сетевые организации коммун по размерам или по сопоставимой структуре расходов активно поддерживаются Ассоциацией шведских коммун.

Для того чтобы более эффективно концентрировать общественные ресурсы на предоставление коллективных благ и услуг, Швеция не только стремится анализировать структуру бюджетных расходов, но и пытается использовать свои ресурсы в регионах продуктивнее. В противовес распространенному в послевоенный период представлению, согласно которому инфраструктура и социальное обеспечение целиком принадлежат к сфере государственной монополии, региональные власти Швеции реализуют плюралистический подход. Муниципальные услуги могут

предоставляться “в пакете”: частные и государственные, субсидированные и несубсидированные. Для обеспечения гарантий качества проводится мониторинг результатов деятельности поставщиков, а политические механизмы дают потребителям услуг “право голоса”. Таким образом, рыночные механизмы и распределение подрядов часто способны привести к существенному повышению эффективности предоставления услуг для тех видов деятельности, в которых заложен конкурентный потенциал, т.е. имеются возможности для реальной конкуренции со стороны различных поставщиков.

В целях снижения затрат коммуны часто создают межмуниципальные предприятия как совместные кооперативные структуры. Например, коммуна Шёвде участвует в совместных предприятиях: по парковке автомобилей; строительству и эксплуатации аэропорта “Шёвде”; организации водоснабжения. Коммуны часто объединяют усилия для очистки сточных вод, организации пожарной службы.

Региональная политика в Швеции находится в процессе совершенствования, целью которого является дальнейшее развитие демократии и конкуренции для обеспечения высоких стандартов жизни населения и конкурентоспособности страны.

Литература

1. Мир в 2000 г. // Эксперт. 2000. № 1.
2. Волков А. Северные страны: Экономический рост продолжается // Мировая экономика и международные отношения. 1999. № 12.