



Швейцарские кантоны и конфедерация: кто что делает и кто платит?

ПАСКАЛЬ БУЛЬЯРД

Граждане Швейцарии сказали «да» выделению денежных средств более бедным и расположенным в горных районах страны кантонам, на оплату нужд местного само-управления и для того, чтобы профинансировать задачи двух уровней власти — центра и регионов.

В ходе референдума, проведенного 28 сентября 2004 г., более 64% всех участвовавших в них швейцарцев и большинство в 23 из 26 кантонов проголосовали за реформу. Лишь в трех небольших кантонах — Нидвальде, Швице и Цуге — проголосовали против.

С целью улучшения программы финансового выравнивания кантонов федеральный парламент Швейцарии одобрил пакет мер, вынесенных на референдум гражданам Швейцарии. В этот пакет вошли 27 поправок к Конституции страны, предполагающих внесение изменений в десятки законов. Предложение о финансовом выравнивании, одобренное обеими палатами швейцарского федерального парламента, предусматривает даже поддержку Цюриха и Женевы, двух кантонов, которые не будут иметь выгоду от нового закона. Основной целью реформы является распределение полномочий между двумя уровнями власти, а также оказание поддержки более бедным и расположенным в горах кантонам. Это является демонстрацией дальнейшего развития швейцарского федерализма, подтверждающего, что федерализм не только жив, но и может адаптироваться перед лицом новых проблем.

Реформа включает в себя четыре момента:

- **распределение полномочий** между двумя уровнями власти,
- **следование принципу субсидиарности** (предоставление полномочий тому уровню власти, который сможет выполнить их),
- **устранение неподходящих стимулов** в системе трансфертов и
- **сокращение различий** между сильными и слабыми в финансовом отношении кантонами.

Нынешняя система финансового выравнивания представляет собой значительно централизованную систему мероприятий, крайне сложную и трудно контролируемую, что ведет к удлинению срока принятия решений. В настоящее время около 30 законов регламентируют финансовое прохождение 15 млрд. швейцарских франков между центром и кантонами.

Паскаль Бульярд был старшим научным сотрудником Института Федерализма в Фрайбурге (Швейцария), где он и написал эту статью. В настоящее время он работает в Центре стратегического обучения лидерству Швейцарской канцелярии (Берн). Мнение, выраженное в этой статье, — его собственное.

1. Распределение полномочий между конфедерацией и кантонами

Конфедерация	Кантоны	Конфедерация и кантоны
Пенсии по старости	Субсидии для строительства и использования домов для инвалидов	Дополнительные выдачи (Конфедерация платит 62,5%) Стипендии для университетов
Пособия для инвалидов	Специальные школы для детей-инвалидов	Общественный городской транспорт
Финансовая поддержка государственных организаций, оказывающих помощь престарелым и инвалидам	Финансовая поддержка кантональных и муниципальных организаций, оказывающих помощь престарелым и инвалидам	Региональный общественный транспорт (Конфедерация платит 50%)
Дороги государственного значения	Стипендии для учащихся средних школ	Скидка на оплату медицинской страховки (Конфедерация платит 25%)
Оборона страны	Безопасность на дорогах	Основные дороги
Спонсирование служб, работающих на популяризацию сельского хозяйства	Защита культурных и исторических памятников кантонального уровня	Официальные мероприятия
Развитие племенного животноводства	Субсидии для школ, готовящих социальных работников	Защита культурных и исторических памятников государственного значения
	Спорт (инвентарь для необязательных занятий спортом в школах)	Борьба с шумом вдоль кантональных и муниципальных дорог
	Местные аэропорты	Структурные улучшения в сельском хозяйстве
	Специальные меры для горных регионов	Защита природы и окружающей среды
	Популяризация сельского хозяйства на кантональном уровне	Защита от наводнений
		Защита водных ресурсов
		Защита лесных угодий Инспекция охоты Рыбнадзор Исполнение судебных решений

Сегодня в Швейцарии существует множество вариаций в размерах, объеме валового внутреннего продукта и численности населения кантонов — от Цюриха с 1,2-миллиардным населением (что составляет одну шестую часть всего населения страны) до Аппенцеля Иннерходена с его лишь 15 тысячами жителей.

Финансовое выравнивание началось в 1959 году

Первая система финансового выравнивания между кантонами была введена в 1959 году, когда федеральному правительству было предоставлено конституционное право на этот шаг. Закон о бюджетном выравнивании был призван обеспечить все кантоны средствами для выполнения ими своих функций в рамках федеративного государства и предоставить всем жителям базовый уровень обслуживания.

Швейцарская конфедерация предоставляет кантонам федеральные гранты. Распределение этих грантов базируется на том, что в законе называется «финансовыми возможностями» кантонов. Схема определения размеров этих грантов учитывает размеры налогов, собираемых в каждом из кантонов. Кантоны с индексом по меньшей мере 120 считаются имеющими более высокие финансовые возможности, и они не получают никаких грантов, а если и получают, то только строго фиксированные. Кантоны с индексом 60 и ниже получают гранты по максимальной ставке. Для кантонов, чей индекс находится посередине, применяется гибкая система предоставления грантов. Финансовые возможности кантонов не только принимаются во внимание при калькуляции выделения грантов помощи, но и используются при распределении доходов бюджета и оценке вкладов самих кантонов в обеспечение социальной сферы.

Для обеспечения полного бюджетного выравнивания необходимо 7,5 миллиарда швейцарских франков в год. По процентной шкале 100 процентов обеспечат полное выравнивание. В нынешних же условиях размер выравнивания колеблется между 15-ю и 16-ю процентами. Менее половины средств на выравнивание поступает из федеральных грантов. Две трети нынешних программ по выравниванию обеспечивают менее 40% этой задачи. Причина такой неэффективности кроется в несовершенной системе принятия решений и финансовых отношений между федеральным центром и кантонами. Спустя годы после достижения политического компромисса бюджетное выравнивание превратилось в систему не связанных между собой мер.

Выравнивание — не панацея

В этом отношении основа нового бюджетного выравнивания подтверждает важную особенность швейцарского федерализма, в рамках которого нет ни законного обоснования, ни политического решения по обеспечению точного выравнивания возможностей органов власти где бы то ни было. Бюджетное выравнивание должно обеспечить не это, а лишь определить базовый уровень работы государственных служб. Солидарность в этом вопросе основывается прежде всего на переговорном процессе, поскольку довольно сложно достичь консенсуса в субъекте большем, чем муниципалитет.

В представленной системе фискального выравнивания приняты во внимание различные географические условия (например, изолированные кантоны, находящиеся высоко в горах). Эта система также предусматривает компенсации за специальное бремя расходов, связанных с инфраструктурами, отражающими интересы страны в целом, такими как автомобильные трассы и военные объекты, финансовые средства на которые выделяются определенными кантонами. Кроме того, в этой системе большее значение уделено социальным проблемам.

Два критерия: география и социальные условия

Исходя из всех этих причин, проект реформы финансового выравнивания и работы с денежными средствами устанавливает два типа финансовой компенсации: компенсацию за географическое положение и компенсацию за социальные условия. Первый тип предусматривает выделение более значительных сумм горным кантонам. При этом в расчет принимаются три момента: местоположение выше 1080 метров над уровнем моря (удельный вес 33,3%), выше 800 метров (удельный вес 33,3%) и численность населенных пунктов там, где население насчитывает 200 человек или там, где оно имеет малую плотность (удельный вес в обоих случаях составляет 16,7%). Второй тип компенсации предназначен исключительно для кантонов с высоким уровнем расходов на душу населения на социальные нужды и инфраструктуру, вызванные проблемами урбанизации. Обозначены два вида расходов: демографические, такие как оказание помощи малоимущим и престарелым, на интеграцию иммигрантов, помощь наркоманам, безработным (удельный вес 66,6%), и специальные средства на решение основных городских проблем (удельный вес 33,3%).

2. Задачи межкантонального сотрудничества

Органы власти, призванные обеспечить интеграцию инвалидов
Специализированные медицинские учреждения и специальные клиники
Кантональные университеты
Школы профессионально-технического обучения
Городской транспорт
Исполнение судебных наказаний
Культурные организации межрегионального значения
Управление отходами
Службы канализации

Источник: Министерство финансов Швейцарии, 2004 г.

Финансовые потоки, как явствует из проекта государственного бюджета, распределяются следующим образом:

Конфедерация будет выделять 1,4 миллиарда швейцарских франков, а сильные в финансовом отношении кантоны будут направлять 1 миллиард швейцарских франков на выравнивание, ресурсов, чтобы обеспечить финансовые поступления в кантоны, которые не имеют достаточных доходов для оплаты необходимых нужд. Эти 2,4 миллиарда швейцарских франков целиком уйдут в слабые в финансовом отношении кантоны. Параллельно этой системе сама конфедерация будет выделять 600 миллионов швейцарских франков на компенсационные затраты. Половина этой суммы будет направлена в горные кантоны, а другая половина — в центральные кантоны с городским населением. В соответствии с новой системой будет потрачено всего около 3 миллиарда швейцарских франков по сравнению с 7,5 миллиарда швейцарских франков, расходуемых в настоящее время. И хотя новая система предусматривает меньшее выделение денег, эта система будет более результативной и приведет к большему выравниванию, чем при ныне существующей модели. Причина этого кроется в неэффективности действующей в настоящее время системы.

Реформа также предусматривает решение задач конфедерации и кантонов. Но из-за некоторого сопротивления со стороны кантонов результаты реформы являются менее революционными, чем ожидалось (см. блок 1).

Проект реформы также призывает кантоны к сотрудничеству в девяти областях (см. блок 2). Последствия этого проекта предсказать трудно. Что произойдет, если кантоны не будут сотрудничать? Какими будут «санкции», если будут? Ожидаются длительные дискуссии по принципиальным аспектам реформы.

Реформа ведет к сокращению диспаритета между кантонами за счет следующих действий:

- более эффективное использование налоговых сборов (прямая демократия гарантирует подотчетность власти);
- сокращение диспаритета между кантонами в финансовых возможностях;
- нахождение решений, более точно отвечающих нуждам кантонов и власти на местах;
- продвижение политических решений более близко к гражданам (принцип субсидиарности);
- фискальное выравнивание, которое обеспечивает, что те, кто решают, те и отвечают за финансовые последствия: кантональные органы власти получат больше полномочий в обслуживании нужд населения.

Теперь этот проект предстоит принять. Он составлен на основании 27 изменений, которые нужно внести в Конституцию Швейцарии. Предстоит еще много работы для приведения в соответствие федеральных и кантональных законов. Более того, новое соглашение в принципах и процедурах должно быть ориентировано на межкантональное сотрудничество. Новая система вступит в силу 1 января 2008 года. Будет ли она работать? Лишь по истечении года можно будет узнать, успешно ли функционирует новая система.