

УДК 338.12

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА ПРАВИТЕЛЬСТВА КАНАДЫ В ПОСТКРИЗИСНЫЙ ПЕРИОД

© 2013 г. **Л.А. Немова***

Институт США и Канады РАН, Москва

В посткризисный период Канада отличается от прочих стран «семёрки» более благоприятной ситуацией в экономике и высокими оценками инвестиционной привлекательности. После выборов, состоявшихся в мае 2011 г., правительство Консервативной партии имеет поддержку фракции большинства в федеральном парламенте, что позволяет ему проводить реформы в сфере регулирования экономики «без оглядки» на оппозицию. Статья посвящена анализу основных направлений экономической политики правительства Канады в посткризисный период.

Ключевые слова: экономика Канады, экономическая политика правительства Канады, федеральные экономические программы на 2012–2013 годы.

Во время и после глобальной рецессии 2008–2009 гг. в мире вновь активизировались дискуссии о роли и месте государства в современной рыночной экономике, о глубине и направлениях его воздействия на хозяйственные процессы и социальную сферу, о пределах роста государственной задолженности. По оценкам международных экспертов, канадская система экономического и финансового регулирования продемонстрировала в этот сложный период сравнительно высокую эффективность. Об этом свидетельствуют главные показатели, характеризующие более благополучную ситуацию в экономике и социальной сфере Канады по сравнению с другими ведущими рыночными странами [2, с. 20]. Наряду с этим, в 2010–2012 гг. международные организации и рейтинговые агентства весьма высоко оценивали результаты государственного регулирования в Канаде в плане обеспечения финансовой стабильности, благоприятных условий для предпринимательской деятельности и жизни граждан. В частности, эксперты аналитического центра «Экономист интеллидженс юнит», Всемирного банка и журнала «Форбс» называли Канаду лучшей или одной из лучших в мире стран для ведения бизнеса в течение 2011–2015 гг. [7].

Вместе с тем, вновь усилившаяся в посткризисный период нестабильность в мировом хозяйстве и в особенности в США, выявляет уязвимые места как в экономике, так и в политике государства. Обостряются и те проблемы, кото-

* **НЕМОВА Людмила Алексеевна** – кандидат экономических наук, заведующая сектором экономики Канады ИСКРАН. E-mail: nemoval@mail.ru

рые напрямую не связаны с негативным влиянием извне и порождены в основном внутренними причинами. Важно также, что продемонстрировавшая свою сравнительную успешность система государственного регулирования складывалась в течение многих предшествующих лет, в иных политических условиях и в иной глобальной экономической ситуации. На смену Либеральной партии, находившейся у власти на федеральном уровне с 1993 г. до января 2006 г., пришла Консервативная партия, которая существенно отличается от предшественников более жёсткими идеологическими установками относительно роли и места государства в экономике. И в любом случае перед федеральным правительством в современных условиях стоят весьма сложные и во многом новые задачи. Выбор же приоритетов и действия по их реализации будут в значительной мере определять социально-экономическое развитие страны и её конкурентоспособность в мире, вступившем в полосу масштабных, разнообразных и трудно предсказуемых перемен.

Основные задачи и приоритеты экономической политики в посткризисный период

Приоритеты федеральных властей зависят как от идеологических установок правящей партии, так и от конкретных политических и экономических реалий, в которых действует правительство. Следует напомнить, что Консервативная партия Канады была сформирована в 2003 г. в результате слияния регионального Консервативного альянса реформ и правого крыла федеральной Прогрессивно-консервативной партии. Впервые придя к власти в начале 2006 г., вновь образованная Консервативная партия объявила главными следующие установки: «уменьшать размеры» государства и ограничивать его вмешательство в экономику; сокращать государственные расходы в пропорции к ВВП; снижать налоги и регуляторную нагрузку на предпринимательский сектор. Однако последовательно проводить такой курс на практике правительствам Консервативной партии не удавалось в течение пяти с лишним лет. До наступления глобального финансово-экономического кризиса этому препятствовало неустойчивое положение «правительств меньшинства». Депутатам от оппозиционных партий в сумме принадлежало существенно больше половины мест в Палате общин федерального парламента. Поэтому правительству приходилось воздерживаться от решительных мер по реализации неоконсервативной программы из опасений быть отправленным в досрочную отставку из-за вотума недоверия со стороны оппозиционного большинства. Наступление глобальной рецессии и вовсе заставило правительство консерваторов на время отказаться от установок на «уменьшение государства», последовав примеру других стран, приступивших к реализации антикризисных программ.

В Канаде этому предшествовал политический кризис – в декабре 2008 г. объединённая парламентская оппозиция едва не отправила правительство С. Харпера в отставку за отказ срочно начать осуществление мер по поддержке деловой активности и защите национальной экономики от неблагоприятного воздействия глобальных проблем. В начале 2009 г. острую фазу кон-

фликта удалось преодолеть: правящая и оппозиционные партии пришли к консенсусу относительно реализации крупной антикризисной программы. Командой авторитетных экспертов был разработан и в течение двух лет осуществлялся масштабный план действий по стимулированию деловой активности и потребительского спроса. Общий объём прямых и косвенных затрат на поддержку экономики в 2009–2011 гг. превысил 65 млрд. долл. США. Канада в этом плане заняла четвёртую позицию среди стран ОЭСР, а доля затрат в пропорции к ВВП (более 4%) оказалась на уровне самых высоких.

Антикризисные меры способствовали сокращению глубины и продолжительности экономического спада, ускорению роста производства и занятости в дальнейшем. При этом политические дивиденды получила, прежде всего, правящая партия, поначалу отвергавшая любые предложения оппозиции по увеличению расходов, необходимых для поддержки экономики. Политический кризис 2008 г. был избирателями забыт, а реализованные на бюджетные средства многочисленные проекты по модернизации социальной инфраструктуры и меры по стимулированию потребительского спроса обеспечили консерваторам возросшую поддержку на выборах в мае 2011 года. За кандидатов от Консервативной партии проголосовали 39,6% избирателей, а благодаря мажоритарной системе выборов, консерваторы получили 166 из 308 депутатских мест в Палате общин федерального парламента. В результате, впервые с начала 2006 г. у правительства появилась возможность проводить в жизнь политико-идеологические установки правящей партии без реального противодействия со стороны оппозиционных сил. Отчасти это и было продемонстрировано в ходе принятия бюджетных программ в 2012 и 2013 гг. Вместе с тем, анализ федеральной экономической политики в посткризисный период свидетельствует о том, что перед лицом глобальных и внутренних проблем правительство «консервативного большинства» сочетает жёсткость с элементами «гибкого прагматизма» при выборе приоритетов и инструментов экономического регулирования.

В сфере внутриэкономической политики наиболее актуальной задачей признано восстановление сбалансированности федерального бюджета, утраченной в 2009 г. после 11-летнего периода превышения доходов над расходами. В то же время, ввиду опасности наступления второго раунда глобальной рецессии, правительству Канады, как и правительствам других развитых стран, необходимо сохранять готовность к принятию экстренных мер для поддержки экономического роста.

Среди важнейших задач внутренней политики – выработка федеральными властями позиций и решений по проблемам, связанным с углублением отраслевых и региональных диспропорций в экономике страны. Несмотря на значительные расхождения в интересах региональных деловых и политических элит, на различных представительных форумах всё чаще выдвигаются идеи о том, что «Оттава должна отказаться от позиции невмешательства» в проблемы национального энергетического рынка, оказывать активную поддержку круп-

ным инфраструктурным проектам, которые укрепляли бы нарушенные хозяйственные связи между регионами [10].

В последние несколько лет резко возрос интерес иностранных инвесторов к канадским ресурсным активам, в нефтегазовой и горнодобывающих отраслях прошла новая волна слияний и поглощений. Это ставит правительство Канады перед необходимостью более чётко сформулировать позиции по ряду принципиальных вопросов, связанных с регулированием иностранных инвестиций. Сдвиги в балансе сил в мировом хозяйстве, нестабильность американской экономики и негативные последствия протекционистских мер, предпринимаемых администрацией США, побуждают правительство Канады диверсифицировать внешнеэкономические связи и активно вести переговоры о либерализации условий торговли и инвестиций с другими странами и региональными блоками. При этом курс на расширение круга внешнеэкономических партнёров ни в коей мере не означает отказа правительства С. Харпера от безусловной приоритетности развития хозяйственной интеграции с Соединёнными Штатами.

Бюджетные дефициты: уроки прошлого и современные проблемы

Система государственных финансов Канады продемонстрировала высокую устойчивость в условиях глобального финансово-экономического «шторма» не случайно. Жёсткая финансовая дисциплина, предполагающая бездефицитность федерального бюджета, стала одной из основ государственной политики в Канаде с середины 1990-х годов и поддерживалась вплоть до наступления рецессии 2008–2009 гг. Этому предшествовал 20-летний период хронических дефицитов, который привёл к образованию «порочного круга задолженности». В 1994 г. разрыв между доходами и расходами федерального правительства достиг 6%. Тогда на выплаты по текущим долгам приходилось затрачивать до 40% национального бюджета. Уровень совокупной накопленной задолженности центрального правительства и субъектов федерации приблизился к 100% ВВП, международный кредитный рейтинг страны был снижен, что привело к дальнейшему удорожанию заёмных средств. Таким образом, ещё в начале 1990-х годов Канада пережила долговой кризис, подобный тому, с которым столкнулись многие другие развитые рыночные страны полтора десятилетия спустя. Огромная же разница состоит в следующем: экономика США тогда была на подъёме, а мировому хозяйству не угрожали продолжительные финансово-экономические потрясения.

Оздоровление государственных финансов потребовало от канадских властей принятия очень жёстких мер. В 1995–1998 гг. правительство Либеральной партии во главе с Ж. Кретьеном сокращало расходы почти по всем статьям бюджета. Одновременно осуществлялась масштабная приватизация федеральных активов. В течение нескольких лет действовал дополнительный налог на сверхприбыли корпораций. В результате всех этих мер, а также существенного ускорения темпов роста экономики после 1998 г. была достигнута устойчи-

вая профицитность бюджета центрального правительства, которая продержалась до 2009 года [1, с. 128–142].

Основные параметры федеральных бюджетов в предкризисный период выглядели следующим образом. В течение 2000–2008 гг. доля доходов по отношению к ВВП постепенно снижалась с 16,3 до 15,5%. Снижалась и доля расходов – с 16,2 до 15,2%. Происходило же это, главным образом, благодаря постоянному сокращению выплат по текущей задолженности, тогда как ассигнования на государственные программы поддерживались на уровне 13% ВВП. При этом с конца 1990-х годов, когда федеральный бюджет был выведен в зону устойчивых профицитов, расходы правительства Канады на образование, здравоохранение, науку и инновации увеличивались опережающими темпами по сравнению с ВВП вплоть до наступления рецессии.

Это стало возможным в результате реформ в управлении государственными финансами и созданию в 1997–2000 гг. специальных внебюджетных фондов. Их средства пополняются по специальным решениям правительства и парламента из доходов, полученных сверх запланированных по бюджету, с учётом динамики развития экономики и её потребностей. В числе таких внебюджетных фондов – Фонд технологических партнёрств, созданный для поддержки НИР и инноваций в предпринимательском секторе, Канадский инновационный фонд для финансирования НИР в государственных и университетских исследовательских центрах, Фонд «Образование в новом тысячелетии» и некоторые другие.

Наряду с этим, начиная с 1998 г. в Канаде в течение десяти лет осуществлялось планируемое сокращение федерального долга. В результате его уровень по отношению к ВВП был снижен с 64% в 2000 г. до менее 30% в 2008 г. Таким образом, преодолев кризис задолженности в 1990-е годы, правительства Либеральной партии, находившейся у власти до 2006 г., выстроили весьма эффективную систему бюджетного планирования и управления государственными финансами. По оценкам международных экспертов, именно эта система позволила Канаде в условиях глобального кризиса пройти фазу рецессии, избежав финансовых потрясений и осуществляя масштабную программу поддержки экономики без риска дестабилизации федеральных финансов.

В 2009–2010 гг. в результате рецессии и больших затрат на антикризисные меры, в Канаде впервые после 11-летнего перерыва возник дисбаланс между доходами и расходами федерального правительства: более 55 млрд. долл.* в 2009 г. (3,6% от ВВП) и более 45 млрд. в 2010 г. (2,8%). По абсолютным масштабам это – самые крупные в истории страны бюджетные дефициты. Однако в пропорции к национальному ВВП они значительно меньше дисбалансов, образовавшихся в США, Японии или Великобритании, где дефициты достигали в те годы 10% ВВП и более.

Вместе с тем, применительно к Канаде важно учитывать следующее обстоятельство. В финансово-экономическом плане эта страна – самая децентрализованная в мире федерация. Поэтому с учётом положения дел в провин-

* Здесь и далее, если не указано иное, имеются в виду канадские доллары. – *Ред.*

циях общая картина состояния государственных финансов в Канаде выглядит не так благополучно, как на центральном уровне. В конце 2012 г. дефицит федерального бюджета несколько превосходил 26 млрд. долл., тогда как суммарный дефицит бюджетов всех провинций был равен почти 36 млрд. долл. Тем не менее, чистая текущая задолженность всех уровней власти в пропорции к ВВП остаётся в Канаде более низкой, чем в большинстве других развитых рыночных странах. По данным МВФ, в 2011 г. этот показатель составлял в Канаде 4,5%, тогда как средний показатель по странам ОЭСР достигал 6,5% [4].

Согласно расчётам Министерства финансов Канады, дефицит федерального бюджета может быть ликвидирован в 2015 г. при условии ежегодного сокращения расходов как минимум на 4 млрд. долл. В 2012 г. за счёт полного свёртывания антикризисных мер и осуществления бюджетной экономии расходы были уменьшены на 5,2 млрд. долл. – до 251,5 млрд. долл. по сравнению с 256,7 млрд. долл. годом ранее. Следует отметить, что примерно 60% общей суммы расходов федеральных властей приходится на трансферты гражданам (различного рода пенсии и пособия), а также трансферты другим уровням власти – главным образом на социальные программы. Текущие и капитальные расходы федеральных министерств и ведомств составляют порядка 28%. Остальные 12% должны быть затрачены на выплаты по госдолгу.

В результате отмены антикризисных мер ассигнования были сокращены, прежде всего, по группе статей «программы отраслевой, региональной и научно-технологической поддержки» (более чем на 30%). На 14% меньше средств выделено на «услуги государства по охране окружающей среды». Расходы на «культурные программы» уменьшены на 4,5%, затраты по государственному управлению – на 1,8%. Общее число сотрудников федеральных министерств и ведомств было сокращено на 16,2 тыс. человек и намечены сокращения ещё как минимум на 3 тыс. человек.

Независимые аналитики в основном соглашались с официальными бюджетными прогнозами. Вместе с тем, возник конфликт между правительством и парламентской оппозицией в связи с нарушением обычной практики предоставления информации от федеральных министерств и ведомств по запросам депутатов и Управления инспектора по бюджету. Данные, необходимые для анализа конкретных результатов и последствий сокращения расходов, свёртывания определённых программ и увольнения госслужащих не были предоставлены под предлогом их «конфиденциального характера». В итоге парламентский инспектор по бюджету был вынужден обратиться в Верховный суд страны с жалобой на правительство, препятствующее выполнению избранными депутатами и экспертами их обязанностей [9].

В ходе реализации плана сокращения федеральных расходов возник также конфликт по поводу решения канадского правительства о закупке в США 65 боевых самолетов *F-35*. Такое решение было принято ещё в начале 2011 г. в результате конфиденциальных переговоров с американской стороной, без открытых парламентских слушаний и без рассмотрения альтернативных вариантов приобретения новой военной техники. Информация о гото-

вящейся сделке получила огласку накануне публикации бюджетной программы в марте 2011 г., что послужило одной из причин объявления вотума недоверия правительству, его роспуска и проведения внеочередных парламентских выборов. Протест оппозиционных партий вызвал как «тайный характер сделки», так и попытки правительства существенно занижить оценки предполагаемых затрат. Официально было сообщено о сумме в 9 млрд. долл., однако эксперты определили, что с учётом сопутствующих расходов по закупке и дальнейших затрат на обслуживание, на эту программу потребовалось бы как минимум 40 млрд. долл. [13].

Оппозиционные партии расценили такие крупные затраты как несвоевременные и противоречащие целям финансовой стабилизации. В начале 2013 г. после дополнительных независимых экспертиз решение о закупке в США дорогостоящих боевых самолётов было отложено на неопределённое время.

Важно отметить, что в последние месяцы 2012 г. правительство Канады существенно изменило позиции по вопросу о безусловном приоритете ликвидации бюджетного дефицита в кратчайшие сроки. Согласно прежним установкам, федеральные расходы должны были сокращаться в посткризисный период «во что бы то ни стало». Однако после того, как международные и канадские эксперты снизили оценки и прогнозы роста ВВП крупнейших стран мира в 2012–2013 гг., министр финансов Дж. Флаэрти заявил о готовности правительства пойти на увеличение расходов для стимулирования экономики, «если того потребуют обстоятельства» [14].

Налоговые реформы

Осуществлённые правительством Либеральной партии в 2000–2004 гг. реформы позволили преодолеть преобладавшую в течение нескольких десятков лет тенденцию к увеличению налоговой нагрузки на канадскую экономику. Доля федеральных налогов и обязательных взносов по отношению к ВВП сократилась с 17,3% в 1999 г. до 15,3% в 2004 г. За счёт реформ на региональном уровне доля аналогичных сборов в бюджеты провинций и территорий уменьшилась за этот же период с 14,0 до 13,0% ВВП. Ставка налога на прибыли корпораций в начале 2000-х годов была уменьшена с 28 до 21%, и Канада тогда вошла в число стран, имеющих уровень налогообложения ниже среднего для стран-членов ОЭСР. Были также сокращены ставки налогов на все доходные группы населения и поднят порог доходов, не облагаемых налогами.

В целях «создания наиболее благоприятных условий для ведения бизнеса» правительство консерваторов во главе со С. Харпером продолжило поэтапное снижение ставки налогов на прибыли: с 21% в 2006 г. до 18% в 2010 г., 16,5% в 2011 г. и 15% в 2012 г. По оценкам международных экспертов, уровень налогообложения доходов корпораций в Канаде достиг в 2012 г. самого низкого показателя среди развитых рыночных стран [17]. Суммарный федерально-провинциальный налог на прибыли стал примерно на 10 процентных пунктов ниже чем сравнимый показатель в США.

С рекомендацией создать подобный налоговый режим для бизнеса неоднократно выступала наиболее влиятельная предпринимательская ассоциация – Канадский совет высших управляющих*. План дальнейшего снижения налогов на бизнес активно поддерживали и две самые большие по численности компаний-членов предпринимательские ассоциации – Канадская торговая палата, а также Канадский союз промышленников и экспортёров. По оценкам руководства последнего, такие реформы необходимы для «адаптации экспортно-ориентированной экономики Канады к продолжительному периоду замедленного роста и паритетности канадского доллара с американским» [19].

Оппозиционные партии считали дальнейшее снижение налогов на прибыль корпораций несвоевременным и нецелесообразным в тот период, когда необходимо выполнять согласованные с парламентом обязательства по ликвидации дефицита федерального бюджета. Приводились данные исследований и расчётов, демонстрирующих отсутствие прямой зависимости между приростом занятости и снижением уже и без того низких налоговых ставок на доходы корпораций, при том, что федеральная казна только за два года недополучит порядка 6 млрд. долларов.

Представляется, что главная причина настойчивого стремления правительства С. Харпера продолжить снижение налога на прибыли имеет не только чисто экономическую, но и политическую подоплёку. Консерваторы считают важным продемонстрировать крупному бизнесу – внутри страны и за её пределами – сам факт приоритетности создания максимально благоприятного климата для предпринимательской деятельности. И, судя по выдвижению Канады в число лидеров в рейтингах привлекательности инвестиционного климата, эти расчёты вполне оправдались.

В сфере налогообложения физических лиц правительства Консервативной партии в 2006–2010 гг., не меняя базовых ставок, вводили небольшие по величине, но многочисленные льготы и скидки для различных групп населения. С точки зрения критиков, такие реформы не привели к ощутимому облегчению налоговой нагрузки на большинство граждан, но вновь сделали всю систему более сложной и дорогостоящей в плане управления.

Прежде, в начале 2000-х годов, федеральное правительство, снизив ставки прямых налогов на все доходные группы населения, одновременно провело расчистку налоговой системы от «наслоений мелких льгот и скидок». Такие «наслоения» накопились примерно за два десятилетия, главным образом, за счёт того, что федеральные власти (различной партийной принадлежности) нередко использовали налоговые льготы для «привлечения избирателей» накануне предстоящих выборов. После предыдущего раунда реформ вся система на время стала более прозрачной и менее сложной для рядовых налогоплательщиков и налоговых органов. Однако начиная с 2006 г. федеральное правительство стало активно использовать разнообразные целевые льготы для по-

* Эта организация объединяет руководителей 150 крупнейших из действующих в Канаде корпораций. Примечательно, что примерно половина представленных в ней нефинансовых компаний контролируется иностранным, преимущественно американским капиталом.

вышения популярности Консервативной партии среди избирателей в «проблемных» регионах и слоях населения. По оценкам экспертов, современная система начисления налогов вновь стала весьма сложной. Общее число льгот и скидок достигло порядка 270, увеличившись за несколько лет почти в полтора раза. Для заполнения налоговых деклараций предприятиям малого и среднего бизнеса и многим индивидуальным налогоплательщикам приходится приобретать специальные компьютерные программы или нанимать консультантов.

В 2012–2013 гг. упрощение системы льгот и скидок и упорядочение отчетности перед налоговыми органами вновь рассматривается как важная мера по снижению регуляторной нагрузки на малый бизнес. Примечательно, что, если в период рецессии вводимые правительством многочисленные (но небольшие по величине) льготы именовались «стимулами для потребительских расходов и деловой активности», теперь часть из них называют «лазейками для неуплаты налогов». В федеральной бюджетно-экономической программе на 2013–2014 фин. г. было объявлено о планах правительства ликвидировать такие «лазейки», что в ближайшие пять лет может увеличить поступления в бюджет на сумму до 1 млрд. долл. в год [15].

Оптимизация государственного регулирования предпринимательской деятельности

Снижение регуляторной нагрузки на бизнес – один из основных пунктов экономической программы Консервативной партии. Тем не менее, в течение первых нескольких лет пребывания у власти, правительства консерваторов не предпринимали в этом направлении каких-либо решительных действий. Подготовка соответствующих реформ требует немало времени, необходимого для изучения позиций и согласования интересов различных слоёв в предпринимательской среде (крупного и малого бизнеса, региональных и отраслевых группировок). Необходимы также консультации с региональным уровнем власти, поскольку в Канаде провинции обладают широкими полномочиями в хозяйственном регулировании в пределах субъекта федерации. В частности, особенно важно выявлять и согласовывать вопросы, связанные с устранением элементов дублирования и (или) противоречий в требованиях по отчетности, в процедурах проведения инспекций, получения разрешений и сертификатов и т.п.

В период глобального финансово-экономического кризиса осуществление реформ госрегулирования откладывалось и потому, что деятельность правительства была сосредоточена на реализации антикризисной программы, основу которой составляли различного рода инфраструктурные проекты, меры по стимулированию частных инвестиций и потребительских расходов. Кроме того, можно предположить, что реформам препятствовало неустойчивое положение «правительства меньшинства» – поскольку некоторые меры, направленные на ослабление регламентации частнопредпринимательской деятельности, могли вызвать противоречивую реакцию в обществе и острые конфликты с оппозиционными партиями, имевшими тогда реальную возможность отправить кабинет министров в досрочную отставку.

В начале 2011 г. премьер-министр С. Харпер объявил о создании специальной Комиссии по ограничению бюрократизма для проведения консультаций с предпринимательскими ассоциациями и выработки предложений по реформам. На этом основании был подготовлен План действий по борьбе с бюрократизмом с целью «устранения препятствий для развития бизнеса, повышения конкурентоспособности и инноваций» [6]. Некоторые реформы были включены в первую бюджетно-экономическую программу консервативного «правительства большинства», принятую в июне 2012 г., а многие прочие пункты плана стали частью дополнительного пакета законопроектов, утверждённых федеральным парламентом в октябре того же года.

Следует отметить, что в целом первая экономическая программа правительства «консервативного большинства» оказалась необычной и даже отчасти беспрецедентной в плане многочисленности и содержания предложенных реформ, и процесса их утверждения. Материалы по бюджету на 2012–2013 фин. г. были включены в обширный законопроект С-38, состоящий из нескольких разнородных частей, не связанных по существу ни между собой, ни с собственно бюджетными материалами. В числе предложенных реформ – пересмотр основ природоохранного законодательства, повышение пенсионного возраста, изменения в иммиграционном законодательстве, ужесточение условий выплаты пособий по безработице и прочие изменения во многих сферах государственного регулирования.

Внесённый в конце марта 2012 г. на рассмотрение федерального парламента законопроект С-38 был изложен на 425 страницах, состоял из 753 пунктов и включал предложения по изменению (или отмене) 69 действующих федеральных законов. Оппозиционные фракции пытались настоять на том, чтобы наиболее важные реформы, не имеющие прямого отношения к бюджетной программе, обсуждались и утверждались отдельно. Однако фракция правящей партии на уступки не пошла [12]. Соотношение сил в Палате общин теперь таково, что, располагая большинством мест, консерваторы могут игнорировать любые предложения оппозиционных фракций, хотя это противоречит демократическим принципам и традициям работы канадского парламента. Единственное, что могли делать в данной ситуации депутаты от оппозиции – это предлагать поправки к многочисленным положениям закона С-38, заслушивать свидетельства экспертов и посылать в министерства и ведомства запросы на получение разъяснений и дополнительной информации. Большинство поправок и запросов учтены не были, однако затянувшийся до конца весенней сессии процесс дебатов в Палате общин привлёк внимание общественности к нарушениям фундаментальных принципов парламентской демократии, ограничениям гласности в работе правительства и его подотчётности избранным представителям населения.

Наряду с бюджетно-финансовой программой, в рамках закона С-38 было утверждено большое число разнообразных реформ государственного регулирования. В частности, в результате пересмотра природоохранного законодательства значительно сокращено количество экспертиз, которые должны осу-

ществляться федеральными ведомствами для оценки влияния крупных инвестиционных проектов на окружающую среду. Проведение экспертиз передано в основном на усмотрение региональных властей. При этом предельный срок принятия решений не должен превышать два года. По мнению многих специалистов, правительство стремится таким образом устранить барьеры на пути реализации новых крупных проектов по освоению сырьевых ресурсов, в частности, строительства «супертрубопровода» от районов добычи нефти из битуминозных песков в Альберте до новых портов на Тихоокеанском побережье Канады для дальнейшей транспортировки в страны Азии, прежде всего в Китай. В результате мер бюджетной экономии прекращено финансирование нескольких государственных лабораторий и неправительственных организаций, занимавшихся исследованиями в области экологии и мониторингом состояния окружающей среды.

Ряд реформ увязан с целями «повышения гибкости» рынка труда. Введены более жёсткие условия получения пособий по безработице. Выплаты прекращаются, если работник отказывается от предложенной вакансии по следующим причинам: новое рабочее место не соответствует основной профессии, предполагает значительное снижение зарплаток или ухудшение условий труда. (До сих пор пособия получали примерно 40% безработных; эксперты полагают, что реформы более всего ухудшат положение в небольших промышленных городах и регионах, где распространена сезонная занятость). Отменён федеральный закон «О справедливой оплате труда», который прежде обязывал частные компании, выполняющие работы по контрактам с госструктурами, оплачивать основную и сверхурочную работу с учётом стандартов оплаты труда государственных служащих. Поправки в иммиграционном законодательстве существенно изменили условия приёма иммигрантов: упор сделан на привлечение молодых работников в возрасте 18–35 лет с высоким уровнем профессиональной подготовки и хорошим знанием английского или французского языков. Дополнительные преимущества получили потенциальные переселенцы, имеющие опыт работы или учёбы в Канаде, а также конкретные предложения от работодателей.

Осенью 2012 г. был утверждён дополнительный пакет законопроектов С-45, включивший комплекс предложений по снижению регуляторной нагрузки на средний и малый бизнес. Реформы общего плана и конкретные изменения в регулировании должны вступить в действие в течение трёх лет.

Важнейшая из системных реформ – соблюдение принципа «один к одному». Имеется в виду, что введение каждого нового требования или инструкции федеральных регулирующих ведомств должно сопровождаться отменой как минимум одного из уже действующих предписаний. Утверждены и некоторые другие общие правила. Так, все решения по регламентации предпринимательской деятельности должны быть обязательно подвергнуты оценке с точки зрения их предполагаемого воздействия на предприятия малого и среднего бизнеса. Новые требования по предоставлению информации должны выдвигаться только после проверки на предмет полного или частичного дублирования (пре-

доставления по запросу иных федеральных или региональных ведомств). Все запросы и инструкции должны быть сформулированы предельно чётко, в сложных случаях регулирующие органы обязаны размещать на своих сайтах дополнительные разъяснения. Должны быть введены новые упрощённые правила выдачи лицензий, разрешений и сертификатов. Правительство взяло на себя обязательство по публикации ежегодных отчётов по сокращению регуляторной нагрузки и общей оптимизации регулирования предпринимательской деятельности. Должны заранее публиковаться списки законов, подзаконных актов и инструкций, которые будут подвергаться пересмотру в ближайшем будущем. Всё это должно обеспечивать определённую и предсказуемость условий ведения бизнеса.

В плане конкретных реформ в 2012–2013 гг. было принято примерно 90 решений по изменениям в регулирующей деятельности федеральных ведомств в соответствии с предложениями, полученными Комиссией по ограничению бюрократизма в процессе консультаций с предпринимателями. Среди такого рода инициатив – сокращение объёма обязательной информации, запрашиваемой Статистическим управлением. Упрощены процедуры пересечения границы между Канадой и США для грузов компаний, которые сертифицированы как «низко рискованные и прошедшие предварительную проверку». В частности, вместо прежних двух деклараций – канадской и американской – потребуются заполнение только одной формы, согласованной обеими сторонами. Принимаются меры по улучшению качества веб-сайтов правительственных учреждений, специальной подготовке сотрудников телефонной консультативной службы федерального налогового ведомства. Постепенно увеличивается объём отчётности, которую предприятиям разрешено предоставлять по интернету.

В целом, по заявлению главы федерального Казначейства, в течение трёх лет пересмотру будет подвергнуто около 3 тысяч законов, подзаконных актов и инструкций. При этом указывается, что реформы не должны ослабить регулирование, обеспечивающее защиту здоровья и безопасности граждан, а также охрану окружающей среды. С подобными заверениями представителям федерального правительства пришлось неоднократно выступить в конце 2012 г. в связи со случаями некачественного проведения экспертиз продовольственных товаров и поступления в продажу опасной для здоровья граждан мясной продукции [5].

Проблемы регламентации иностранных инвестиций

Посткризисные процессы в мировой экономике и политике сопровождаются резким подъёмом интереса инвесторов к ресурсным активам. При этом активизируются процессы слияний и поглощений в нефтегазовой промышленности и горнодобывающих отраслях. Правительству Канады приходится принимать сложные решения по вопросам продажи иностранным инвесторам так называемых «стратегических активов». Причём нередко возникают острые коллизии в отношениях центрального правительства с властями субъектов федерации, в юрисдикции которых в Канаде находится использование при-

родных ресурсов, а также широкий круг полномочий по регулированию хозяйственных процессов в пределах провинции. Следует отметить, что какого-либо формально закреплённого определения «стратегических активов» в Канаде не существует. К их числу принято относить крупные, а в некоторых случаях и уникальные предприятия, играющие ключевую роль в отрасли, регионе или общенациональной экономике.

Пример таких коллизий – радикальная смена позиции правительства С. Харпера по вопросу о покупке иностранным инвестором предприятий крупнейшего в мире производителя калийных удобрений «Поташ корпорейшн оф Саскачеван». В начале 2011 г. федеральные власти приняли решение разрешить сделку. Однако премьер провинции Саскачеван предупредил премьер-министра С. Харпера, что продажа этой крупнейшей канадской сырьевой компании не может рассматриваться иначе как продажа стратегических активов иностранным инвесторам. В данном случае речь шла о гигантской англо-австралийской корпорации (*BHP Billiton Ltd*). Было заявлено, что если федеральное правительство разрешит сделку, то Консервативная партия вряд ли сможет рассчитывать на поддержку со стороны властей и населения провинции на ближайших выборах. В результате федеральное правительство запретило эту сделку на основании закона «Об инвестициях», который позволяет принять отрицательное решение в случае, если покупка иностранным инвестором крупного канадского предприятия не приносит «очевидной выгоды» экономике страны или региона.

В 2011 г. федеральному правительству пришлось определять свои позиции по вопросу о «соответствии национальным интересам» ещё двух очень крупных сделок, значимых как в экономическом, так и политическом плане. В начале февраля было объявлено о планах слияния Торонтской фондовой биржи и Лондонской фондовой биржи. В результате такого слияния Канада могла бы лишиться главного национального биржевого оператора, а вновь образованная транснациональная биржа стала бы мировым лидером по объёмам листинга и торговли акциями ресурсных компаний. Правительство провинции Онтарио, где базируется Торонтская биржа, а также некоторые крупнейшие банки Канады выступили против этой сделки, выдвигая следующие аргументы. Слияние больше похоже на поглощение Торонтской биржи более крупной Лондонской биржей. Потеря национального биржевого оператора ослабит финансовый сектор, приведёт к сокращению рабочих мест в этом секторе национальной экономики, на который приходится около 21% ВВП Канады. Серьёзные опасения и возражения критиков сделки с Лондонской фондовой биржей вызвало и то обстоятельство, что держателем самого крупного пакета акций новой биржи мог стать миллиардер из региона Ближнего Востока [3].

В конечном счёте ответственность за решение по вопросу о слиянии бирж федеральное правительство переложило на правительство Онтарио. Именно оно несёт ответственность за регулирование рынка ценных бумаг в пределах провинции и, согласно законодательству, может действовать в том случае, если чрезвычайные обстоятельства требуют принятия срочных мер «в целях

защиты государственных интересов». Между тем с предложением выкупить контрольный пакет акций Торонтской биржи выступил специально созданный для этой цели консорциум канадских банков «Мэйпл лиф». В итоге, сделка была отложена на неопределённый период, поскольку федеральное Управление по вопросам конкуренции (*Competition Bureau Canada*) приступило к расследованию на предмет возникновения препятствий для нормальной конкуренции в банковско-финансовом секторе страны [11].

Достаточно трудный для федеральных и региональных властей вопрос – возможности и условия продажи канадских ресурсных компаний гигантским государственным или квази-государственным корпорациям из Китая. В последние несколько лет с их стороны стало поступать растущее число заявок на приобретение крупных активов в горнорудной промышленности, нефтегазовом секторе и других отраслях. В частности, заявки поступили от «Китайской инвестиционной корпорации» (*China Investment Corporation*), которая является одним из крупнейших в мире суверенных фондов с объёмом инвестиционных ресурсов порядка 300 млрд. долл. США. В январе 2011 г., по соглашению с правительством Канады эта корпорация организовала в г. Торонто своё первое в мире зарубежное представительство [20].

В том же году начался процесс по приобретению китайской нефтегазовой компанией «ПетроЧайна» (*PetroChina*) больших активов в нефтегазовом секторе Канады. Она заключила с одной из ведущих в этом секторе канадской корпорацией «ЭнКэна» (*EnCana*) соглашение о покупке за 5,4 млрд. долл. США 50-процентной доли в проекте по добыче сланцевого газа на месторождении «Катбэнк ридж» (на территории провинций Британская Колумбия и Альберта) [8].

7 декабря 2012 г. правительство Канады одобрило сделку по приобретению «Китайской национальной офшорной нефтяной корпорацией» (*CNOOC*) канадской нефтяной компании «Нексен» (*Nexen*) за 15,1 млрд долл. Одновременно была одобрена первоначально отвергнутая, но позднее обновлённая заявка малазийской государственной корпорации «Петронас» (*Petronas*) на приобретение за 5,2 млрд. долл. канадской компании «Прогресс Энерджи» (*Progress Energy*).

Эти решения стали поводом для бурных дискуссий по принципиальным вопросам государственной политики в отношении продаж иностранным инвесторам крупных активов в ресурсных отраслях канадской экономики. И, как выяснилось, особые опасения вызывают сделки с государственными корпорациями из развивающихся рынков. В определённой части деловых кругов и политиков (включая сторонников правящей Консервативной партии), а также в экспертном сообществе весьма распространено представление о том, что приобретённые госкорпорациями компании будут функционировать «не по рыночным правилам». Против заявки «Китайской национальной офшорной нефтяной корпорации» на приобретение компании «Нексен» активно возражали и все те, кто вообще опасается перспектив усиления «китайского влияния» на экономику Канады. Ещё один аргумент «против» – данная сделка станет прецедентом для дальнейшей скупки канадских частных компаний зарубеж-

ными государственными корпорациями, которые располагают «особыми возможностями» для аккумуляции крупных финансовых ресурсов [21].

В то же время, активно проявили себя и сторонники расширенного допуска иностранных, в том числе и китайских государственных инвесторов, в нефтегазовую и иные отрасли канадской экономики. В частности, обнаружилось, что таких позиций придерживается Канадский совет высших управляющих. Руководители этой самой крупной и влиятельной предпринимательской ассоциации особо отметили важность того, что Канада подтвердила свою репутацию «страны, открытой для инвестиций» и последовательно поддерживающей либерализацию международных торгово-инвестиционных режимов.

Вместе с тем, глава правительства С. Харпер в декабре 2012 г. заявил, что принятые по сделкам с «Китайской национальной офшорной нефтяной корпорацией» и «Петронас» положительные решения не следует рассматривать как прецедент. Напротив, условия проверки и регулирования инвестиций, предполагающих поглощение канадских компаний, в будущем станут строже. В частности, введён запрет на приобретение зарубежными инвесторами контрольного пакета акций канадских нефтегазовых компаний. При этом приветствуется покупка такой доли активов, которая не обеспечивает иностранцам полного контроля над бизнесом. Было заявлено также, что в 2013 г. правительство Канады опубликует и предоставит разъяснения по новым правилам рассмотрения крупных инвестиционных проектов иностранных госкорпораций [16].

* * *

В условиях нестабильности в глобальной экономике и политике Канада во многих отношениях находится в более выгодном положении, чем другие ведущие рыночные страны. Этому способствует ряд факторов. Конъюнктура мировых рынков – сохранение относительно высокого спроса на сырьевые товары, энергоносители и продовольствие. Особенности структуры национального хозяйства – сильный финансовый сектор, хорошо развитые и ориентированные на экспорт ресурсные отрасли и энергетика, высокопродуктивное сельское хозяйство. Выстроенная в конце 1990-х и начале 2000-х годов бюджетно-налоговая система, обеспечившая высокую степень устойчивости государственных финансов. И в целом эффективная система социально-экономического регулирования, получающая в посткризисный период высокие оценки международных экспертов.

В то же время, очевидно, что сложившаяся в условиях длительного экономического подъёма, эта система подвергается новым испытаниям и требует модернизации. В посткризисный период сохраняется повышенный риск очередного спада. Реальностью стали неустойчивые и замедленные темпы роста экономики, занятости и доходов населения. Вследствие этого затормозился рост налоговых сборов, что затрудняет задачу сокращения бюджетных дефицитов. В то же время в условиях ограниченности бюджетных ресурсов необходимо решать проблемы усиления научно-инновационного потенциала, повышения конкурентоспособности многих отраслей экономики, модерниза-

ции производственной инфраструктуры и поддержания высоких стандартов в сфере здравоохранения, образования и прочих звеньях социальной инфраструктуры.

С разных сторон правительству адресуются призывы использовать укрепившиеся на период до следующих выборов (т.е. до октября 2015 г.) позиции кабинета министров для более решительных перемен в экономической политике. Идеологически близкие к правящей партии экспертные группы право-консервативного толка настаивают на выполнении обещаний «уменьшить государство». Соответственно выдвигаются предложения по крупным сокращениям расходов, примерно вдвое превосходящим намеченную в правительственной программе экономию порядка 4–5 млрд. долл. в год. Предлагается, в частности, уменьшить число федеральных ведомств, пересмотреть основы национального законодательства о здравоохранении и существенно сократить федеральные целевые трансферты провинциям [18].

Альтернативные предложения вносят другие группы авторитетных экспертов, которые включают представителей большого бизнеса, крупных (как правило, в прошлом) политических деятелей, руководителей аналитических центров. При всех различиях в позициях по конкретным вопросам государственной экономической и социальной политики, их объединяет общий принципиальный подход. Он состоит в том, что выбор приоритетов и разработка долгосрочной стратегии социально-экономического развития страны должны быть основаны на дальновидности, гибкости и прагматизме, а не на приверженности партийным и идеологическим догмам.

Представляется, что в первые два года своей деятельности федеральное «правительство большинства» сделало упор на ликвидацию бюджетного дефицита – воздерживаясь при этом от чёткого определения долгосрочных приоритетов социально-экономической политики – по следующим главным причинам. Во-первых, достижение сбалансированности бюджета в 2015 г. было в числе главных обещаний, включённых в предвыборную платформу Консервативной партии в 2011 г. Небезопасные для имиджа правящей партии, но необходимые для ликвидации бюджетного дефицита меры «экономии» должны быть приняты именно в начале политического цикла. Привлекательные для массы рядовых избирателей «расходные инициативы» обычно выдвигаются незадолго до очередных парламентских выборов, а они должны состояться в октябре 2015 г. Примечательно, однако, что в сентябре 2012 г. министр финансов Дж. Флаэрти заявил, что в условиях новых внешних шоков федеральное правительство «готово проявить прагматизм и гибкость», а соображения идеологического порядка «не станут препятствием для принятия мер по стимулированию экономики, если это будет необходимо» [14]. Во-вторых, очевидно, что определение долгосрочных приоритетов экономической политики правительства во многом зависит от позиций новой американской администрации по вопросам о масштабах и глубине вмешательства государства в экономику, а также решений по ключевым проблемам хозяйственного развития США.

Список литературы

1. *Немова Л.А.* Социально-экономическая политика государства в Канаде. М.: Институт США и Канады РАН, 2004. 356 с.
2. *Немова Л.А.* Экономика Канады в посткризисный период // США ✧ Канада: экономика, политика, культура. 2013. № 2. С. 19–34.
3. *Babad M.* Call It What You Like, But the LSE-TMX Deal Is a Takeover // The Globe and Mail Report on Business. 09.02.2011 (<http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/top-business-stories/call-it-what-you-like-but-the-lse-tmx-deal-is-a-takeover/article1900063>).
4. Balancing Fiscal Policy Risks. IMF Fiscal Monitor. April 2012 (www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2012/01/pdf/fm1201.pdf).
5. *Blackwell R.* Red Tape Removal Won't Put Public at Risk: Clement // The Globe and Mail. 01.10.2012 (<http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/small-business/sb-growth/day-to-day/canada-vows-to-cut-red-tape-for-small-business/article4579541>).
6. *Brodie T.* PM Announces Red Tape Reduction Commission // The Globe and Mail. 13.01.2011 (<http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/small-business/sb-growth/day-to-day/pm-announces-red-tape-reduction-commission/article591735>).
7. Business Environment Ranking 2011. Economist Intelligence Unit; Doing Business in 2011. World Bank Group (<http://investincanada.gc.ca/eng/advantage-canada/business-environment.aspx>).
8. Canada to Review PetroChina Encana Gas Bid. Reuters. 11.02.2011 (<http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/industry-news/energy-and-resources/canada-to-review-petrochinas-encana-gas-bid/article1903505>).
9. *Chase S.* Federal Budget Watchdog Kevin Page Goes Out Fighting // The Globe and Mail. 22.03.2013 (<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/federal-budget-watxhdoy-kevin-page-govs-out-fighting/aktide10250723>).
10. *Curry B.* Ottawa Should Help Stabilize Imbalanced National Economy: Ex-Bank of Canada Chief // The Globe and Mail. 11.10.2012 (<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/ottawa-should-help-stabilize-imbalanced-national-economy-ex-bank-of-canada-chief/article4603206>).
11. *Erman B.* What's TMX Worth Without a Maple Bid? // The Globe and Mail. 30.11.2011 (<http://www.theglobeandmail.com/globe-investor/investment-ideas/streetwise/whats-tmx-worth-without-a-maple-bid/article2255106>).
12. *Galloway G.* The Tale of 2012's Omnibus Budget Bill // The Globe and Mail. 12.06.2012 (<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/the-tale-of-2012s-omnibus-budget-bill/article4249856>).
13. Globe Editorial. U.S. Calls on Canada to Stick with F-35 // The Globe and Mail. 27.01.2011 (<http://www.theglobeandmail.com/news/politics/us-calls-on-canada-to-stick-with-f-35/article1885406>).
14. Jim Flaherty. Ready to Act, if Needed. Interview // The Globe and Mail. 14.09.2012 (<http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/economy/jim-flaherty-ready-to-act-if-needed/article4546385>).
15. *Isfeld G.* Conservatives See \$4.4 B New Revenue From Tax Loopholes Closures // The Financial Post. 21.03.2013 (<http://business.financialpost.com/2013/03/21/2013-federal-budget-canada-deficit>).

16. National Post Editorial Board. Half a Cheer for Harper's CNOOC-Nexen Decision // The National Post. 8.12.2012
(<http://fullcomment.nationalpost.com/2012/12/08/national-post-editorial-board-half-a-cheer-for-harpers-cnooc-nexen-decision>).

17. Tax Facts 2011-2012. Competitive Alternatives 2012. Focus on Tax. KPMG.
(<http://www.kpmg.com/Ca/en/WhatWeDo/Tax/Focus-on-Tax/Pages/default.aspx>).

18. The Chopping Block. Financial Post Comment Series on How to Cut Federal Spending and Balance the Budget
(<http://opinion.financialpost.com/tag/the-chopping-block>).

19. The Economic Impact of Corporate Tax Reductions. Canadian Manufacturers & Exporters. 12.01.2011 (<http://www.cme-mec.ca>).

20. *Vanderklippe N.* China Investment Corp. Eyeing 'Three or Four' Deals in Canada // The Globe and Mail. 25.11.2011
(<http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/china-investment-corp-eyeing-three-or-four-deals-in-canada/article2250280>).

21. What Analysts and Investors Say // The National Post. 7.12.2012
(<http://business.financialpost.com/2012/12/07/nexen-progress-deals-approved-what-analysts-and-investors-say>).