

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ В КАНАДЕ: РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА

© 2013 г. **А.С. Багрянцева, В.И. Соколов***
Институт США и Канады РАН, Москва

Статья посвящена вопросам политики регионального развития и выравнивания экономического положения регионов в Канаде. Раскрываются основные этапы истории и механизмы финансовой поддержки регионов на современном этапе. Дана характеристика институциональных основ канадской политики регионального развития.

Ключевые слова: региональная политика, экономическое развитие регионов, федерально-провинциальные отношения, федеральные трансферты, выравнивающие платежи, федеральные агентства регионального управления.

Канада располагает крупнейшими территориальными ресурсами, использование которых даёт весомые экономические выгоды, но и порождает проблемы экономического характера, связанные с неравномерностью развития регионов страны. В Канаде всегда уделялось особое внимание как развитию провинций и территорий, так и вопросам выравнивания экономического положения обширных пространств внутри страны. Стремительная индустриализация и как следствие урбанизация Канады в XX веке, отток рабочей силы в промышленные центры, использование сельскохозяйственных земель под индустриальные нужды – все эти изменения обусловили необходимость разработки концепции регионального развития. Возникновение этой политики, отсчёт которой можно вести с середины прошлого века, ныне носит характер политического, общественного и экономического явления, прямо влияющего на эволюцию всей системы федерально-провинциальных отношений.

Вопросы регионального развития и выравнивания экономического положения канадских провинций и территорий остаются в фокусе внимания ныне действующего правительства С. Харпера. После прихода к власти в 2006 г. лидер Консервативной партии Канады указал на необходимость решения проблемы дисбаланса между налоговыми сборами отдельных провинций и оказанием федеральной помощи субъектам федерации. Однако потребности, а следовательно, и запросы субъектов федерации в отношении получения федеральной помощи оказались более ёмкими, чем ожидала Оттава. Поэтому в декабре 2011 г. правительство выступило с предложениями по модернизации действующего в стране с 1985 г. закона «О федерально-провинциальных бюджетно-налоговых соглашениях» (*Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*) [16].

* БАГРЯНЦЕВА Алла Сергеевна – кандидат политических наук, научный сотрудник отдела Канады ИСКРАН (E-mail: alla.mc@mail.ru); СОКОЛОВ Василий Иванович – кандидат экономических наук, заведующий отделом Канады ИСКРАН (E-mail: racs@yandex.ru).

В частности, в наступающем 2014 г. парламентом должны быть рассмотрены предложения федерального правительства об изменении так называемых выравнивающих платежей провинциям и территориям. По замыслу центра, их должны рассчитывать не на базе собираемых налогов в субъектах федерации, как это делается в настоящее время, а на основе региональных ВВП. Ожидаются изменения и в дотациях федерального правительства на здравоохранение и социальную помощь.

При этом правительство заявляет о своей приверженности курсу федеральной поддержки развития субъектов федерации. Так, выступая в феврале 2013 г. в канадском Экономическом клубе, министр финансов Дж. Флаэрти (*Jim Flaherty*) заявил о намерении не только не сокращать объёмы помощи, предоставляемой провинциям, но и о «продолжении увеличения размеров трансфертов в соответствии с ростом экономики» [23]. В 2012 – 2013 фин. г. через основные федеральные трансферты провинции и территории получили 60,1 млрд. долл. [23] – на 18,2 млрд. долл. больше чем в 2005 – 2006 фин. г. По прогнозам Министерства финансов, в 2013 – 2014 фин. г. провинции и территории получают 62,3 млрд. долл. – на 2,2 млрд. больше, чем в прошлом году [15].

Однако предложения федерального правительства вызывают серьёзную озабоченность как в политических кругах регионов, так и у общественности в целом. Так, расчёты авторитетного органа – Совета федерации (*Council of Federation*) показывают, что к 2018 г. реальный объём федеральных дотаций провинциям может сократиться на 5,9 млрд. долл. по сравнению с уровнем 2012 г. [20, р. 3].

Критика раздаётся и со стороны провинций, включая являющуюся базой поддержки правящей партии и лично С. Харпера Альберту. Как пишет издающаяся в этой провинции «Хаффингтон пост» (*The Huffington Post*), являющаяся филиалом одноимённой американской газеты, «пока провинциальные и федеральное правительства готовят новое соглашение по распределению выравнивающих платежей, они должны подумать о том, как охладить политический накал, который возникает по этому поводу» [13]. Против предложений центра однозначно выступают власти Онтарио и Британской Колумбии, которые считают, что предлагаемая схема федеральной помощи основана не на социально-экономических, а на политических принципах.

Ниже мы остановимся на основных этапах становления региональной политики Канады, её конституционных и институциональных основах, а также особенностях современной политики развития регионов.

Региональная политика: история становления

Региональные проблемы Канады имеют глубокие корни. С образованием Доминиона и принятием в 1867 г. Акта о Британской Северной Америке были определены исключительные полномочия провинций, которые распространяются на «все вопросы, по своему характеру имеющие местное или частное значение» (статья 92, п. 16), и сферу просвещения (статья 93). К полномочиям

* Там, где не указано иное, имеются в виду канадские доллары.

провинций относится также «прямое налогообложение в пределах их территорий в целях получения доходов на их нужды» (статья 92, п. 2). Сферы компетенции федерального центра перечислены в статье 91 и насчитывают 29 пунктов. В их числе – регулирование торговли и предпринимательства, почтовая связь, перепись населения и статистика, вооружённые силы, флот, земли резерваций, уголовное право*. Необходимо упомянуть и тот факт, что с принятием Конституционного акта Канады 1982 г. провинциальные земли и природные ресурсы были окончательно закреплены в собственности провинций, которые получили полное право на природную ренту.

В 1879 г. правительство Дж. Макдональда провозгласило так называемую Национальную политику. Она включала три главных пункта: строительство трансконтинентальной железной дороги, установление высоких таможенных пошлин на импорт, освоение и заселение Запада. В ходе дальнейшей индустриализации центральных регионов и сельскохозяйственного освоения прерий стали очевидны и региональные диспропорции. «Великая депрессия» 1929–1933 гг., по-разному отразившаяся на провинциях, показала необходимость прямого государственного вмешательства в региональное развитие. Наиболее пострадавшие от депрессии сельскохозяйственные регионы требовали безусловной помощи федерального правительства, в связи с чем в 1935 г. был принят закон «О восстановлении ферм прерий».

На постоянной основе федеральная система дотаций и субсидий депрессивным районам была введена в 1940 г. по результатам работы Королевской комиссии по федерально-провинциальным отношениям (*Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*), больше известной как Комиссия Роуэлла – Сируа (по фамилиям авторов итогового доклада). Комиссия была создана в 1937 г. с целью изучения «экономических и финансовых основ Конфедерации и распределения законодательных полномочий в свете экономического и социального развития за последние 70 лет» [21]. В отношении слаборазвитых провинций было предложено ввести систему национальных грантов для повышения эффективности предоставления в них государственных услуг. Хотя многие рекомендации Комиссии в военные годы реализованы не были, положение об ответственности федерального правительства за выплату пособий по безработице, было, например, включено в Конституционный акт 1982 года.

В послевоенные десятилетия в Канаде наблюдался подъём экономики. «Канада, – как пишет российский канадовед С.Ю. Данилов, – не испытывала недостатка в капиталах, технологиях и рабочей силе» [1, с. 148]. С этим периодом связана и деятельность федерального правительства в области регионального планирования, развернувшаяся в результате возраставшей неравномерности в развитии регионов. В индустриальном плане больше всего выиграл Центральный район, в котором сосредоточилась большая часть промышленных предприятий, финансовых учреждений, вузов; с открытием нефтегазовых

* В дальнейшем, с внесением поправок в Конституционный акт 1867 г., полномочия федерального центра были расширены. Так, в 1940 г. страхование по безработице было изъято из сферы ответственности провинций и отнесено к компетенции Оттавы. В 1951 г. выплата пенсий по возрасту стала областью совместных полномочий федерального и провинциальных правительств, что означало возможность принимать законы в этой сфере на обоих уровнях государственной власти.

месторождений на Западе начался ускоренный экономический рост Альберты, Британской Колумбии и Саскачевана.

В 1957 г. федеральное правительство ввело программу финансового выравнивания провинциальных диспропорций, цель которой – устранить неравенства в предоставлении государственных услуг между провинциями и достичь единого национального стандарта в этой сфере. Правительственные трансферты, несомненно, повышали уровень предоставления государственных услуг в нуждающихся провинциях (например, в Ньюфаундленде и Лабрадоре), но «никак не сказывались на более эффективном интегрировании экономик провинций в национальную экономику и не поддерживали региональный рост извне» [22, р. 150]. Решением вопроса занималась ещё одна Королевская комиссия – по экономическим перспективам развития Канады (*Royal Commission on Canada's Economic Prospects*). Комиссия пришла к выводу, что для решения проблемы отстающих провинций необходим «смелый, всесторонний и скоординированный подход» и принятие особых мер для оздоровления их экономической структуры.

Первые программы регионального развития на федеральном уровне были направлены на поддержку сельского хозяйства. Одним из примеров таких программ можно считать принятие в 1960 г. закона «О восстановлении и развитии сельского хозяйства» (*Agricultural Rehabilitation and Development Act*). Эта инициатива была нацелена на стимулирование сельскохозяйственного развития страны, повышение доходов фермеров, рост производительности труда и создание новых рабочих мест. Законом предусматривалось предоставление государственной помощи фермерам на использование неплодородных земель, на освоение водных и земельных ресурсов, на поддержку натурального хозяйства. В 1966 г. программа получила новое законодательное оформление в виде закона «О сельском хозяйстве и развитии сельских регионов» (*Agriculture and Rural Development Act*), важнейшей целью которого стала борьба с бедностью в сельских районах. Эти программы поддержки фермеров, как и всего агропромышленного сектора и сельскохозяйственной науки, привели в конечном счёте к тому, что «канадское сельское хозяйство к 60-м годам превратилось в полностью электрифицированную и высокомеханизированную отрасль» [1, с. 151].

В том же 1966 г. был учреждён Фонд экономического развития сельских регионов (*Fund for Rural Economic Development*) [22, р. 152]. Его программы предназначались для небольшого числа регионов страны, где уровень доходов был низким, а экономические проблемы наиболее очевидными. В частности, в их число вошли Межозёрный район Манитобы*, полуостров Гаспе в провинции Квебек, Мактакуак и северо-восточные регионы Нью-Брансуика, провинция Остров Принца Эдуарда. Для этих пяти регионов были разработаны специальные планы по развитию инфраструктуры и промышленной переработки сельскохозяйственной продукции.

* Область провинции Манитоба, располагающаяся между озерами Манитоба, Виннипегосис и Виннипег.

Для управления самым депрессивным регионом страны – Атлантическими провинциями – при федеральном правительстве ещё в 1962 г. было создано Управление по развитию Атлантического региона (*Atlantic Development Board*) с одноимённым фондом (*Atlantic Development Fund*) в размере 186 млн. долл. Средства направлялись на строительство автодорог, систем водоснабжения и канализации, электростанций и линий электропередач, обслуживание новых промышленных парков.

Принятый в 1963 г. закон «О стимулировании регионального развития» (*Area Development Incentives Act*) и созданное в соответствии с ним Агентство по региональному развитию (*Area Development Agency*) обеспечили введение налоговых льгот для регионов с высоким уровнем безработицы и низкими темпами экономического развития. Главным критерием для получения помощи считался уровень безработицы, превышающий установленный порог. Поэтому в число получателей попадали регионы, обладавшие низким потенциалом экономического развития, что не отвечало задачам быстрого подъёма экономики [22, p. 153]. Учреждённое в 1969 г. федеральное Министерство регионального экономического развития (*Department of Regional Economic Expansion, DREE*) стало проводить политику предоставления помощи не регионам в целом, а «центрам роста» внутри них. Предполагалось создание в провинциях промышленно развитых городов с широкими экономическими возможностями и наличием рабочих мест. Это, по замыслу Оттавы, должно было привести к тому, что жители неразвитых сельских районов, не покидая своих провинций, имели бы возможность через внутреннюю миграцию найти рабочие места и повысить уровень своего благосостояния. Концепция создания «центров роста» осуществлялась с помощью двух новых программ – развития «особых районов» (*Special Areas program*) и стимулирования регионального развития (*Regional Development Incentives*). В соответствии с ними, в каждой из отсталых в экономическом плане провинций выбирались промышленные центры с высоким потенциалом развития производственных и перерабатывающих предприятий. С властями соответствующей провинции заключалось Соглашение о развитии особого района (*Special Area agreement*), в рамках которого предусматривалось финансирование строительства или модернизации инфраструктуры – дорог, систем водоснабжения и канализации, школ и т.д., – что вело к промышленному росту города. В программу стимулирования регионального развития вошли все Атлантические провинции, восточные и северные районы Квебека, северная часть Онтарио и самые северные районы четырёх западных провинций. Включение в программу достаточно развитых провинций – Онтарио, Альберты и Британской Колумбии было сделано в основном из-за опасений, что они примут собственные программы стимулирования и затормозят, таким образом, выше названную федеральную инициативу [22, p. 154].

Основную же помощь Министерство регионального экономического развития оказывало провинции Квебек, охваченной в то время сепаратистскими настроениями. Находившийся на посту премьер-министра страны П.-Э. Трюдо считал, что сила канадской федерации кроется в единстве нации, поэтому политика федерального правительства была направлена на поддержку развития

франкоговорящей провинции в рамках единого и процветающего государства^{*}. Федеральные программы развития помогли трудоустроить тысячи безработных и на время остановить подъём сепаратистских движений.

В 1970-е годы федеральное правительство несколько раз пересматривало региональную политику. Министерство регионального экономического развития было децентрализовано, программа «особых районов» свёрнута, а основные инициативы по региональному развитию стали осуществляться в рамках федерально-провинциальных соглашений. Эти соглашения носили разнообразный характер: среди них были рамочные (*General Development Agreements*), общего характера (*Economic and Regional Development Agreements*), о сотрудничестве между федерацией и провинциями (*Cooperation Agreements*). В целом же федерально-провинциальные соглашения были заключены со всеми провинциями, кроме Острова Принца Эдуарда, помощь которому в то время уже оказывалась в соответствии с 15-летним планом Фонда сельскохозяйственного экономического развития. Всего с 1974 г. по 1982 г. между федерацией и провинциями было заключено около 130 соглашений по проектам на общую сумму в 6 млрд. долларов.

С административной точки зрения все эти соглашения были одинаковы: они были рассчитаны на десятилетний срок, предусматривали оценку социально-экономических условий в провинции и описывали совместный с провинциями процесс принятия решений. Отличия заключались в распределении финансовых средств, что закреплялось в дополнительных соглашениях. Так, в Ньюфаундленде Министерство регионального экономического развития финансировало 90% всех инициатив, в Новой Шотландии и Нью-Брансуике – 80%, в Квебеке, Манитобе и Саскачеване – 60%, в Онтарио, Альберте и Британской Колумбии – 50% [12, р. 35]. Финансирование шло на приоритетные направления экономического развития, которые определяли сами провинции. Федерально-провинциальные соглашения затрагивали практически все отрасли экономики: рыболовство, сельское хозяйство, горнодобывающую и лесную промышленности, туризм, культуру, отдых, развитие городской и сельской местности и другие. Таким образом, «под программу федеральной помощи региональному развитию стало подпадать большее число проектов и регионов» [22, р. 155].

К концу 1970-х годов в адрес Министерства регионального экономического развития стали звучать критические оценки, прежде всего, со стороны Центрального района: экономика Онтарио и Квебека стала «слабой», темпы промышленного роста замедлились, а инфляция продолжала расти. Поэтому с 1982 г. начался новый этап развития региональной политики в Канаде. В основу обновлённой программы экономического развития регионов легло убеждение, что экономика страны претерпела значительные изменения. Эти «изменения в экономическом балансе страны [были] вызваны экономическим ростом на Востоке, оптимистическими тенденциями на Западе и непредвиденным

^{*} В этой связи интересно отметить, что в том же 1969 г. был принят закон «Об официальных языках», уравнивший статус английского и французского языков, и Канада официально стала двуязычной страной.

снижением в секторах экономики Центральной Канады» [22, р. 155], и произошло это в связи с осуществлением ряда крупных проектов по развитию природных ресурсов (*Resource-Based Mega-Projects*). Поэтому Оттава решила направить усилия на развитие Онтарио и Квебека. В результате очередной правительственной реформы было ликвидировано Министерство регионального экономического развития и созданы два новых министерства – по региональному промышленному развитию (*Department of Regional Industrial Expansion, DRIE*) и по экономическому и региональному развитию (*Ministry of State for Economic and Regional Development, MSERD*). Первое отвечало за программы промышленного развития провинций и имело бюджет в 1 млрд. долл. в год, второе – за федерально-провинциальные соглашения [4].

Ещё раньше, в бюджетном послании 1981 г., правительством страны были определены пять приоритетов экономического развития для регионов: «промышленное развитие, освоение природных ресурсов, развитие транспортной системы, экспорта и человеческих ресурсов» [7]. Около 70% средств в рамках программы Министерства регионального промышленного развития направлялось в Онтарио и Квебек. Очень скоро это вызвало резкую критику со стороны, прежде всего, Атлантических провинций, которые полагали, что такая политика, скорее, усиливает региональные различия, чем сглаживает их. Ответом со стороны Оттавы стало решение распустить Министерство регионального промышленного развития. Вместо него в Канаде стали создаваться агентства по развитию отдельных регионов страны, о которых речь пойдет ниже.

Механизмы федеральной поддержки регионов

В настоящее время федеральная поддержка экономического развития регионов в Канаде осуществляется двумя основными путями: бюджетным, через федеральные трансферты провинциям и территориям, и институциональным, через федеральные агентства, созданные для управления отдельными проблемными регионами страны.

Напомним, что Конституционный акт Канады 1982 г. устанавливает обязательство федерального правительства по осуществлению выравнивающих выплат из федерального бюджета (*Equalization Payments*) для того, чтобы все провинции, независимо от численности населения и уровня доходов, могли обеспечить сравнительно одинаковые стандарты при предоставлении государственных услуг. Эти выплаты, осуществляемые на постоянной основе с 1967 г., призваны перераспределять общегосударственные средства между богатыми и относительно бедными провинциями. По такому же принципу реализуется и финансовая помощь северным территориям, находящимся под юрисдикцией федерального правительства (*Territorial Formula Financing, TFF*). Надо отметить, что помимо выравнивающих платежей федеральное правительство обеспечивает прямые выплаты гражданам в форме пенсий, пособий и т.п., а также осуществляет целевые трансферты провинциям и территориям. В число последних и самых крупных входят федеральные трансферты на здравоохране-

* Это министерство просуществовало до 1984 года.

ние (*Canada Health Transfer, CHT*) и социальную сферу (*Canada Social Transfer, CST*) [2, с. 144–161].

История трансфертов берёт начало в 1950-х годах прошлого столетия. Внедрённые сначала в виде денежных субсидий на развитие национальных социальных программ, в настоящее время трансферты на здравоохранение и социальное развитие представляют собой долгосрочную, предварительно рассчитываемую финансовую помощь, направляемую на поддержку здравоохранения, профессионального образования, социальной политики, дошкольных учреждений во всех провинциях и территориях Канады. Эти трансферты обставляются рядом условий.

Выравнивающие же выплаты и программы финансовой помощи северным районам являются безусловными трансфертами. Они направлены на уменьшение финансовых различий между субъектами федерации, т.е. на то, чтобы обеспечить во всех провинциях сравнительно одинаковый уровень предоставления государственных услуг при относительно одинаковых уровнях налогообложения. В статье 36 Конституционного акта 1982 года содержится разграничение понятий «региональное развитие» и «уравнивающие региональные трансферты» [10]. Региональное развитие подразумевает «содействие экономическому развитию, направленное на уменьшение региональных различий в уровне возможностей» провинций. Что касается формулы финансирования территорий, то она направлена на поддержку бытового обслуживания населения ввиду более высоких затрат в условиях Севера.

Нынешняя структура федеральных трансфертов регионам отражена в табл. 1. Данные показывают, что основные дотации, выделяемые федеральным правительством провинциям и территориям, относятся к сфере здравоохранения, которое, напомним, входит в сферу исключительной компетенции провинциальных властей. Немалые средства направляются на решение социальных задач, в число которых входят: послешкольное образование, включая профессиональное переобучение, социальная помощь безработным, малоимущим и многодетным семьям. Надо заметить, что до 2004 г. дотации на здравоохранение и социальные задачи субъектам федерации шли в «одном пакете».

В целом немногим менее половины всех федеральных дотаций поступает в качестве целевой помощи провинциям и территориям на нужды здравоохранения; около 20% направляется на решение социальных задач. Динамика роста этих расходов федерального правительства представлена в табл. 2. Нетрудно заметить, что целевые трансферты направляются, главным образом в густонаселённые провинции, а их рост, по крайней мере, за прошедшее десятилетие, в большей степени связан с инфляционными поправками, чем с какими-то изменениями в социально-экономическом положении субъектов федерации. Вместе с тем, в предложенных федеральным правительством поправках к закону «О федерально-провинциальных бюджетно-налоговых соглашениях», о которых говорилось выше, содержатся ограничения на дальнейший рост целевых трансфертов. Так, на ближайшие 5 лет рост дотаций на здравоохранение планируется ограничить 6% с дальнейшим замораживанием уровня платежей, а рост расходов на социальные цели не должен превышать 3% в год, что примерно соответствует уровню инфляции в стране.

Таблица 1

Распределение средств федеральных трансфертов по провинциям и территориям

Провинции и территории	Население, тыс. чел., 2012 г.	ВВП на душу населения, тыс. долл., 2011 г.	Федеральные трансферты, млн. долл., 2012–2013 фин. г.				
			Здравоохранение	Социальные цели	Выравнивающие платежи	Другое	Всего
Ньюфаундленд и Лабрадор	513	55,1	476	177	0		632
Остров Принца Эдуарда	146	34,9	122	50	340		509
Новая Шотландия	949	38,5	795	323	1268	443	2843
Нью-Брансуик	756	39,1	633	257	1495	103	2488
Квебек	8055	40,4	6742	2739	7391	362	17233
Онтарио	13506	46,3	11307	4593	3261 (бывший донор)		19160
Манитоба	1267	43,9	1060	431	1671	201	3363
Саскачеван	1080	60,9	924	367	0		1291
Альберта	3874	70,8	2444	1315	донор		3759
Британская Колумбия	4622	44,8	3996	1572	0 (бывший донор)		5568
Юкон	36	67,4	30	12	767		809
Северо-Западные территории	43	107,1	28	15	1070		1113
Нунавут	34	53,4	30	11	1273		1315
Всего	34880	47,6	25952	11514	17535	952	57739

Government of Canada. Department of Finance. Transfer Tables (<http://www.fin.gc.ca/fedprov/>); Financial Security - Standard of Living (<http://www4.hrsdc.gc.ca/.3ndic.1t.4r@-eng.jsp?iid=26>); Population by Sex and Age Group, by Province and Territory (<http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/101/cst01/demo31a-eng.htm>).

Таблица 2

**Динамика роста федеральных трансфертов провинциям и территориям на целевые нужды
в области здравоохранения (I) и социальной помощи (II), млн. текущих долл., 2005–2012 гг.**

	2005 г.		2007 г.		2010 г.		2012 г.	
	I	II	I	II	I	II	I	II
Ньюфаундленд и Лабрадор	343	146	347	150	436	168	476	177
Остров Принца Эдуарда	92	39	95	41	110	47	122	50
Новая Шотландия	625	266	639	277	728	310	795	323
Нью-Брансуик	499	212	512	222	580	246	633	257
Квебек	5049	2146	5246	2274	6087	2590	6742	2739
Онтарио	7720	3164	8401	3783	10037	4332	11307	4593
Манитоба	785	334	813	353	950	404	1060	431
Саскачеван	694	301	756	342	812	349	924	367
Альберта	1641	592	1784	1037	2022	1219	2444	1315
Британская Колумбия	2795	1188	3065	1344	3583	1485	3996	1572
Юкон	22	10	23	10	27	11	30	12
Северо-Западные территории	23	10	25	11	27	11	28	15
Нунавут	22	8	25	13	27	14	30	11
Всего	20310	8415	21723	9857	25426	11186	25952	11514

Report of the Council of Federation Working Group on Fiscal Arrangements. Assessment of the Fiscal Impact of the Current Fiscal Proposals. Main Report. Ottawa, July 2012, Appendix; Government of Canada. Department of Finance. Transfer Tables (<http://www.fin.gc.ca/fedprov>).

Таблица 3

Динамика роста выравнивающих платежей, 1976–2013 гг., млн. долл.

	1976 г.	1998 г.	2005 г.	2013 г. (оценка)
Ньюфаундленд и Лабрадор	200	1040	861	0
Остров Принца Эдуарда	48	222	277	340
Новая Шотландия	256	1255	1344	1458
Нью-Брансуик	207	1077	1348	1315
Квебек	1020	4618	4798	7833
Онтарио	0	0	0	3169
Манитоба	164	960	1601	1792
Саскачеван	92	407	82	0
Альберта	0	0	0	0
Британская Колумбия	0	0	0	0
Всего	1987	9579	10311	16105

Quebec History. Equalization Payment Made by the Federal Government to the Provinces, 1976, 1998–1999, 2005–2006 (<http://faculty.marianopolis.edu/c.belanger/QuebecHistory/stats/equalize.htm>); *Government of Canada. Department of Finance. Transfer Tables* (<http://www.fin.gc.ca/fedprov/>).

В отношении же выравнивающих платежей, составляющих около трети всех федеральных дотаций регионам, следует отметить, что в конце прошлого века экономическое благосостояние трёх провинций – Альберты, Британской Колумбии и Онтарио – превышало общенациональные показатели (табл. 3). Поэтому именно они дотировали федеральный бюджет. В настоящее время ситуация изменилась. Несмотря на то, что общая сумма выравнивающих платежей федерального правительства постоянно растёт, единственным их донором остаётся Альберта, где сосредоточено две трети энергетического производства страны, а среднедушевые доходы жителей превосходят на четверть средние по стране. На фоне снижающихся темпов роста национального благосостояния в Британской Колумбии быстрые темпы роста демонстрирует некогда отсталый сельскохозяйственный Саскачеван, благодаря внушительным запасам урановых руд, энергетических ресурсов и калийных солей, а также активному привлечению в провинцию наукоёмких производств.

Показатели основной промышленной провинции и до недавнего времени главного донора федерального бюджета – Онтарио – резко снизились, особенно в ходе недавнего финансово-экономического кризиса, основной удар которого пришёлся на обрабатывающую промышленность. Бывшая до 2009 г. донором, эта провинция оказалась в несвойственной ей роли просителя. Причём запросы Онтарио увеличиваются очень быстро: если ещё в 2009 г. дотации из федерального бюджета были чуть меньше 350 млн. долл. [17], то в 2012 г., как показывают данные табл. 1, они достигли почти 3,3 млрд. долл. В то же время провинция Ньюфаундленд и Лабрадор, всегда получавшая государственные выравнивающие трансферты и считавшаяся депрессивным в экономическом плане регионом, в прошлом году впервые в истории была отнесена к списку «благополучных провинций».

Исследования, проведенные канадскими экономистами, ясно показывают тенденцию на выравнивание уровня экономического благосостояния в развитых и некогда отсталых провинциях. Так, опубликованное в конце 2011 г. исследование Центра изучения уровня жизни (*Centre for the Study of Living Standards*) показывает, что за три десятилетия с 1981 г. по 2010 г. наиболее низкие темпы роста экономического благосостояния показали как раз развитые провинции (Квебек, Онтарио, Альберта и Британская Колумбия), в то время как во всех других субъектах федерации темпы роста превышали общенациональные. Наиболее быстро развиваются Ньюфаундленд и Лабрадор, Нью-Брансуик, Остров Принца Эдуарда и Новая Шотландия [19].

Выравнивающие платежи рассчитываются на основе собираемости налогов в каждой провинции и «единого стандарта», усреднённой суммы поступающих в бюджет провинций налогов, но при этом отдельно учитываются те доходы, которые провинция имеет от использования природных ресурсов. При расчёте выравнивающих платежей для территорий учитывается как уровень местных доходов, так и потребности в решении локальных задач. Доходы от использования природных ресурсов при этом остаются за скобками, поскольку ресурсы территорий находятся в федеральной юрисдикции. Задача выравнивающих платежей состоит в том, чтобы обеспечить для всех граждан страны примерно равные по стоимости государственные услуги. Они не имеют целевого назначения и используются провинциями и территориями по собственному усмотрению.

Вместе с тем, в схеме расчёта выравнивающих платежей имеется немало особенностей. В частности, доходы от использования природных ресурсов могут полностью или наполовину исключаться при расчёте выравнивающих платежей на основе выше упоминавшихся федерально-провинциальных соглашений. Так, например, произошло с провинциями Новая Шотландия и Ньюфаундленд и Лабрадор, где федеральное правительство участвует в разработке ресурсов континентального шельфа. Таким образом, выравнивающие платежи в Канаде всё больше переходят в плоскость двусторонних отношений – между федерацией и конкретной провинцией.

Немалую роль в общем процессе выравнивания экономического положения в провинциях, а также в отдельных регионах страны сыграли и специализированные федеральные агентства по экономическому развитию отсталых регионов, которые, как отмечалось выше, были созданы на базе упразднённого Министерства регионального промышленного развития.

Одними из первых были учреждены агентства по развитию экономического потенциала Атлантического региона (*Atlantic Canada Opportunities Agency*), по диверсификации экономики Западных провинций (*Western Economic Diversification Canada*) и по экономическому развитию Северного Онтарио (*FedNor*). В 1991 г. для провинции Квебек, «болевой точки» федерации, было создано Федеральное управление регионального развития – Квебек (*Federal Office of Regional Development – Quebec*), которое в 1998 г. переименовали в Агентство экономического развития регионов Квебека (*Canada Economic Development for Quebec Regions*). В конце прошлого десятилетия к ним добавились ещё два ведомства – Агентство по экономическому развитию Южного Онтарио (*Fed-*

eral Economic Development Agency for Southern Ontario, FedDev Ontario) и Агентство по экономическому развитию Севера (*Canadian Northern Economic Development Agency – CanNor*)

Задача Агентства по развитию экономического потенциала Атлантического региона заключается в том, чтобы создать «возможности для экономического роста в Атлантических провинциях Канады путём оказания помощи бизнесу в повышении конкурентоспособности, использовании инноваций и росте производительности труда» [6]. Главный упор сделан на поощрение выхода местных компаний на международный рынок: между федеральным правительством и Атлантическими провинциями в 1994 г. было заключено Соглашение о развитии внешнеэкономической деятельности (*Canada – Atlantic Provinces on International Business Development*). Соглашение, по сути, представляет собой «форум, в рамках которого происходит взаимодействие федерального и провинциальных правительств для достижения общей цели – укрепление экономики Атлантического региона через увеличение экспорта» [5]. За почти 20 лет своего существования соглашение продлевалось несколько раз (последний раз – в 2011 г. сроком на пять лет). Финансирование инвестиционных проектов в рамках соглашения осуществляется совместно: при этом 70% выделяется федеральным центром, а 30% – правительствами провинций. Соглашение на 2011–2016 гг. предусматривает, в частности, деятельность по:

- увеличению числа компаний и организаций, работающих на внешнем рынке;
- обеспечению роста объёма товарооборота компаний и организаций на международных рынках;
- оказанию поддержки компаниям и организациям с целью диверсификации производства;
- повышению культуры ведения международной деятельности;
- планированию и координации внешнеэкономической деятельности в Атлантическом регионе Канады.

В федерально-провинциальном соглашении выделены и наиболее перспективные отрасли хозяйства, продукция и услуги которых могут найти спрос за рубежом. Среди них авиакосмическая и оборонная отрасли, строительство, производство товаров народного потребления, в том числе продовольствия, а также энергетика, экологические, информационные технологии, технологии освоения морских ресурсов, культура, образование.

Помимо Соглашения о развитии внешнеэкономической деятельности, в рамках федерального Агентства по развитию экономического потенциала Атлантического региона реализуется и ряд конкретных экономических программ. Среди них, например, программа развития кораблестроения (*Atlantic Shipbuilding Action Plan*), представляющая долгосрочную стратегию по интеграции большого числа мелких и средних предприятий, работающих в этой отрасли, с ведущими компаниями. Так, планируется строительство боевых кораблей для Королевского Канадского военно-морского флота на базе стапелей компании «Ирвинг шипбилдинг» (*Irving shipbuilding*) в г. Галифакс (Новая Шотландия).

Для продвижения развития новых технологий, товаров и услуг с 2001 г. функционирует Инновационный фонд Атлантического региона (*Atlantic Innovation Fund*). Через него предприниматели, университеты, колледжи и

исследовательские институты Атлантических провинций получают финансирование на проекты. Так, в 2012 г. правительством Канады было выделено 49 млн. долл. на 21 проект, отобранный фондом на конкурсной основе.

Другим федеральным учреждением, в сферу компетенции которого входит крупный регион Канады, является Агентство по диверсификации экономики Западных провинций. К Западным провинциям относятся Британская Колумбия, Саскачеван, Манитоба и Альберта. В совокупности в этом регионе площадью 2,9 млн. кв. км, что составляет 30% территории Канады, проживает более 30% населения страны.

Основная задача, как явствует из названия, заключается в развитии и диверсификации экономики Западных провинций и продвижении их интересов на национальном рынке. Для достижения этой цели агентством «поддерживаются инициативы и проекты, направленные на укрепление системы инновационной деятельности на Западе, на развитие и расширение бизнес-сектора и формирование на Западе Канады экономически сильных городов с высоким уровнем жизни» [24].

Финансирование осуществляется двумя путями: в виде прямых инвестиций и через соглашения с провинциями. Напрямую финансируются университеты и научно-исследовательские институты, промышленные ассоциации и прочие неправительственные организации. Для этого в рамках агентства действует специальная программа (*Western Diversification Program*). По другой программе под названием «Сеть деловых услуг Западного региона» (*Western Canada Business Service Network*), представляющую собой совокупность нескольких организаций, оказывается финансовая помощь предпринимателям Западных провинций с целью развития бизнеса. Деятельность Агентства по диверсификации экономики Западных провинций подкреплена рядом фондов. Среди них Фонд социальной инфраструктуры (*Community Infrastructure Improvement Fund*) с бюджетом в 46 млн. долл. на два года, и Фонд экономических инициатив (*Economic Development Initiative*), используемый главным образом для поддержки франкоязычных жителей Западных провинций. Кроме того, здесь функционируют фонды Министерства промышленности Канады. Самый крупный из них – Фонд поддержки сельской инфраструктуры (*Rural Infrastructure Improvement Fund*) – имеет ежегодный бюджет размером свыше 270 млн. долл. Приоритетными направлениями, на которые Агентство по диверсификации экономики Западных провинций планирует выделять финансирование в ближайшие годы, являются «повышение коммерциализации технологий; расширение торговых связей и инвестиций; повышение производительности и конкурентоспособности бизнеса» [24].

В рамках Министерства промышленности Канады функционирует также Агентство по экономическому развитию Северного Онтария. Северное Онтария – это малонаселённый регион с обширной территорией. Здесь проживает немногим более 780 тыс. человек, или около 6% населения Онтария [11, р. 4]. Экономика региона характеризуется «общим спадом в производстве и традиционной недоразвитостью обрабатывающей промышленности» [11, р. 5]. Поэтому с созданием в 1987 г. специального Агентства по экономическому развитию Северного Онтария Оттавой было принято решение о его прямом финансировании.

На сегодняшний день это агентство имеет две основные программы: развития Северного Онтарио (*Northern Ontario Development Program*), цель которой – стимулирование экономического роста, диверсификация экономики, создание рабочих мест и самостоятельных городов [18]; и поддержки поселений (*Community Futures Program*). Агентство оказывает финансовую поддержку в виде субсидий и беспроцентных кредитов представителям бизнеса, муниципалитетов, аборигенного населения и других организаций и институтов. С 2006 г. только по программе развития Северного Онтарио было профинансировано более 1,2 тыс. проектов на общую сумму свыше 237 млн. долл. [18]. Интересно отметить, что программа поддержки поселений осуществляется через так называемые корпорации развития (*Community Futures Development Corporations*). Эти корпорации, число которых достигло 24, представляют собой территориальные некоммерческие организации, в состав советов директоров которых входят местные жители, хорошо знакомые с потребностями, проблемами и планами развития своих поселений и городов. Используя фонды программы, корпорации призваны обеспечивать стратегическое планирование городского и поселкового развития, оказывать поддержку территориальным проектам, социальным инициативам, предоставлять коммерческую информацию и услуги, а также содействовать в получении финансирования для малых и средних предпринимателей. Действующий в рамках Агентства по экономическому развитию Северного Онтарио Фонд социальной инфраструктуры (*Community Infrastructure Improvement Fund*) с бюджетом в 150 млн. долл. обеспечивает финансирование важных социальных объектов. Помимо этого, 44 города Северного Онтарио (в основном с сырьевой экономикой) получили ещё 55 проектов общей стоимостью 31,4 млн. долл. на создание рабочих мест и реструктуризацию экономики. Деньги были выделены Фондом дополнительного финансирования городов (*Community Adjustment Fund*), представляющим собой общенациональную двухлетнюю программу экономического стимулирования с бюджетом в 1 млрд. долл. Она была инициирована в 2009 г. в рамках Экономического антикризисного плана правительства Канады.

Фонд дополнительного финансирования городов функционирует также в Южном Онтарио, но за его деятельность там отвечает Федеральное агентство по экономическому развитию Южного Онтарио. В 2010–2011 гг. фонд выделил на проекты в Южном Онтарио, отбираемые на конкурсной основе, 127,8 млн. долларов [11]. Южное Онтарио – самый густонаселённый регион страны с числом жителей 12,3 млн. человек, проживающих в 288 городах, включая такие крупные, как Оттава и Торонто. Учреждённое в 2009 г. федеральное агентство по этому региону призвано «способствовать преодолению экономических трудностей региона и снижению их негативных последствий» [14], поскольку этот крупнейший промышленный центр, как отмечалось выше, оказался в трудной экономической ситуации.

Через агентство осуществляются программы помощи по развитию местной инфраструктуры, а также специальная поддержка франкоязычного населения Южного Онтарио. Помимо этого, реализуются 17 других программ и инициатив, направленных на укрепление экономики и повышение конкурентоспособности региона. Среди наиболее значимых результатов можно отметить финансовую поддержку органов здравоохранения в размере 20 млн. долл. На эти

средства, например, была создана сеть клинических исследований сахарного диабета в регионе.

Федеральному агентству экономического развития регионов Квебека, действующему с 1998 г., в 2005 г. по специальному закону был присвоен «статус независимой организации с целью оказания содействия экономическому развитию и диверсификации регионов Квебека» [8]. В его рамках функционируют три основные программы: экономического развития Квебека (*Quebec Economic Development Program*), развития городов (*Community Futures Program*) и инфраструктуры (*Infrastructure Programs*). По программе экономического развития Квебека осуществляется финансовая помощь в виде субсидий для некоммерческих организаций и беспроцентных кредитов для предпринимателей и бизнеса, привлекающих в регион инвестиции.

Программы по развитию инфраструктуры в Квебеке осуществляются, как и в других регионах, при поддержке федерального Фонда строительства (*Building Canada Fund*) и Программы рекреационной инфраструктуры Канады (*Recreational Infrastructure Canada*). Финансирование последней составило 78 млн. долл. в течение кризисных 2009–2011 годов.

Наконец, нельзя не упомянуть и о северных территориях, внимание к которым в последние годы особенно пристальное. Возрастающая доступность Севера и Арктики в связи с глобальным потеплением климата неминуемо ведёт к интенсификации экономической деятельности в этом регионе, увеличению численности населения, транспортных потоков и т.д. Именно поэтому Север и Арктика всё с большей очевидностью выходят на передний план политических интересов Канады – одной из двух крупнейших северных держав мира.

В управленческом плане Север традиционно отнесён к компетенции федерального Министерства по делам индейцев и развитию Севера (*Department of Indian Affairs and Northern Development*), созданному в 1966 г. [3, с. 54]. Будучи официальным представителем правительства Канады в северных делах, это министерство обладает полномочиями директивного управления территориями на основании принятых примерно 50 законодательных актов. Однако в 2009 г. структура федерального управления северными территориями была дополнена новым Агентством экономического развития Севера [9], созданному по образцу других описанных выше региональных ведомств.

Ныне «северное агентство», как и другие федеральные агентства по развитию отдельных регионов, осуществляет финансовую помощь производствам, находящимся к северу от 60-й параллели, обеспечивает создание хозяйственной и социальной инфраструктуры на Севере, оказывает специальную поддержку общинам коренных народов и аборигенным предприятиям. В рамках агентства функционирует Отдел по управлению северными проектами, как основной планирующий орган. Программы по привлечению инвестиций и по кадровому обеспечению экономики Севера, включая образовательные программы, являются главными в его деятельности. Конечно, бюджет этого агентства, составивший в 2012 г. 54 млн. долл., сильно уступает бюджету Министерства по делам индейцев и развитию Севера (6,2 млрд. долл. в том же 2012 г.), однако его усилия направлены на решение наиболее острых проблем регионального развития. Кроме того, Агентство экономического развития Севера является своеобразным связующим звеном между регионом и крупнейшими федеральными фондами – в области строительства, инфраструктуры

и т.д., облегчая доступ региональных властей и бизнес-сообщества к источникам федерального финансирования и кредитования.

* * *

В целом же, за относительно недолгую историю своего существования региональная политика Канады претерпела множество изменений как институционального, так и содержательного характера. Консервативные и либеральные правительства Канады не раз меняли свои концепции и подход к оказанию поддержки регионам, определяя новые приоритеты и формы предоставления помощи. К реформе конфигурации федеральной помощи регионам вынужден приступить и нынешний консервативный кабинет во главе с премьер-министром С. Харпером.

Опыт прошлого века показал, что регулирование регионального развития на базе единого федерального центра, единого министерства не всегда приносит ожидаемые результаты. Гораздо более эффективными оказываются относительно небольшие федеральные агентства, в ведение которых попадают отдельные, нуждающиеся в федеральной помощи регионы страны. Такого рода специализированные федеральные ведомства обеспечивают непосредственную связь с регионами и адресную помощь, являются связующими звеньями между регионами и финансово-экономическими структурами в общенациональном масштабе. Не случайно нынешнее правительство к списку таких агентств добавило ещё два – по северным регионам и Южному Онтарио.

Особую озабоченность канадского правительства вызывает сложившаяся система федеральных дотаций регионам. И это связано не только с ростом их объёмов. Заметно меняется, особенно в результате недавнего финансово-экономического кризиса, социально-экономическое положение отдельных провинций. «Онтариийско-квебекский» центр, бывший в недавнем прошлом мотором экономического развития страны, постепенно уступает ведущее место Западным провинциям. Болезненным для федерального бюджета оказалось то обстоятельство, что именно крупнейшие в экономическом плане провинции Онтарио и Квебек оказались и самыми большими потребителями федеральных дотаций. Онтарио – вследствие весьма заметного падения темпов экономического роста, а Квебек как центр распространения сепаратистских настроений среди франкоканадцев. Учитывая, что в двух этих провинциях проживает 60% населения страны, трудно ожидать, что их дотирование может происходить бесконечно долго. Тем более, что наряду с экономическими сдвигами происходит и политический сдвиг «на Запад», о чём свидетельствует уже почти десятилетнее правление консерваторов во главе со С. Харпером. А «западное» правление характеризуется, прежде всего, экономическим прагматизмом, ослаблением внимания к проблеме канадской идентичности и жёсткими методами государственного управления, не предполагающего использования традиционного для Канады «консенсусного подхода» в решении национальных задач. Не последнюю роль в предстоящей реформе системы федеральных трансфертов регионам будет играть и нынешний курс правительства на экономию государственных расходов.

Список литературы

1. Данилов С.Ю. История Канады. М.: Весь мир, 2006. 256 с.

2. *Немова Л.А.* Социально-экономическая политика государства в Канаде. М., ИСКРАН, 2004. 356 с.
3. *Соколов В.И.* Северные территории в Канаде: управление и хозяйство // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2008. № 8. С. 45–62.
4. 1985 Report of the Auditor General of Canada
(http://www.oag-bvbg.gc.ca/internet/English/parl_oag_198511_12_e_4187.htm).
5. Agreement History
(<http://www.acoa-apeca.gc.ca/eng/ibda/Pages/AboutTheAgreement.aspx>).
6. Atlantic Canada Opportunities Agency
(<http://www.acoa-apeca.gc.ca/eng/Agency/OurRole/Pages/Home.aspx>).
7. Budget Speech. 12.11.1981 (<http://www.budget.gc.ca/pdfarch/1981-sd-eng.pdf>).
8. Canada Economic Development for Quebec Regions
(<http://www.dec-ced.gc.ca/eng/agency/about/history.html>).
9. Canadian Northern Economic Development Agency
(<http://www.cannor.gc.ca/index-eng.asp>).
10. Constitution Acts, 1867 to 1982. Part II.
11. *Conteh Ch.* Regional Development Implementation in Canada: a Tale of Three Federal Agencies. Montreal, June 2010. 36 p.
12. *Desjardins P.-M., Hobson P., and Savoie D.* Trade, Equalization and Regional Disparities in Canada. Canadian Institute for Research on Regional Development, University of Moncton. Moncton. 2009
(http://www.aucc.ca/_pdf/english/programs/cepra/hobson_paper-1.pdf).
13. Equalization Payments In Canada Need To Be De-Politicized, Analysts Urge // The Huffington Post. 16.08.2013 (http://www.huffingtonpost.ca/2012/03/19/equalization-payments-canada_n_1360232.html).
14. FedDev Ontario (http://www.feddevontario.gc.ca/eic/site/723.nsf/eng/h_00109.html).
15. Federal Support to Provinces and Territories (<http://www.fin.gc.ca/fedprov/mtp-eng.asp#Newfoundland>).
16. Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act
(<http://laws-lois.justice.gc.ca/end/acts/F-8/page-41.html#h-42>).
17. *Greenberg L.* Growing Equalization Payments to Ontario Threaten Country: Expert // The National Post. 20.07.2011
(<http://news.nationalpost.com/2011/07/20/growing-equalization-payments-to-ontario-threaten-country-expert>).
18. Northern Ontario Development Program
(http://fednor.gc.ca/eic/site/fednor-fednor.nsf/eng/h_fn02348.html).
19. *Osberg L. and Sharpe A.* Beyond GDP: Measuring Economic Well-Being in Canada and the Provinces, 1981-2012. Center for Study of Living Standards, September 2011.
20. Report of the Council of Federation Working Group on Fiscal Arrangements. Assessment of the Fiscal Impact of the Current Fiscal Proposals. Main Report. Ottawa, July 2012.
21. Royal Commission on Dominion-Provincial Relations
(<http://www.thecanadianencyclopedia.com/articles/royal-commission-on-dominionprovincial-relations>).
22. *Savoie D.J.* Renewing Canada's Regional Development Efforts. Royal Commission on Strengthening Our Place in Canada. March 2003.
(<http://www.exec.gov.nl.ca/royalcomm/research/pdf/Savoie.pdf>).
23. Speech by the Honorable Jim Flaherty, Minister of Finance, to the Economic Club of Canada. 6.02.2013 (http://www.fin.gc.ca/n13/13-017_1-eng.asp).
24. Western Economic Diversification Canada.