



Канада: шумные перебранки вокруг морской нефти и политики выравнивания

Горячая риторика и конфронтация между федеральным правительством и двумя атлантическими провинциями.

Осенью прошлого года премьер-министр Канады Поль Мартин и премьер-министры провинций и территорий страны, которых называют «первыми министрами», встретились для обсуждения ключевых моментов нового пакета мер по выравниванию, предложенного правительством страны. По завершении встречи премьер-министры объявили о всесторонней поддержке этого пакета. Однако в тот же день премьер-министр Ньюфаундленда и Лабрадора Дэнни Уильямс, самой восточной и самой бедной провинции, покинул встречу и уехал домой, обвинив премьер-министра Канады в отступничестве от курса, разрешающего его провинции сохранять 100% доходов от морских (добываемых на океанских шельфах) нефти и газа.

Премьер Уильямс приказал снять канадский флаг с административных правительственных зданий, и началась словесная перепалка с угрозами между столицей провинции и федеральным правительством. Затем неожиданно, еще до того как парламент возобновил свою работу после зимних каникул в конце января, было объявлено о достижении соглашения: федеральное правительство пошло на компромисс и заключило новое соглашение с Ньюфаундлендом и Лабрадором, а также с граничащей с ним провинцией Нова Скотия, расположенной на побережье Атлантики. Соглашение о выравнивании, конечно же, является эмоционально окрашенным вопросом в Канаде. Что же случилось? И какое отношение имеют к выравниванию морские нефть и газ? (см. раздел «Как действует в Канаде фискальное выравнивание»).



Премьер-министр Ньюфаундленда и Лабрадора Дэнни Уильямс

ров. В 2005—2006 гг. эти цифры должны составить соответственно 10,9 миллиарда и 2 миллиарда канадских долларов. Новое соглашение с Ньюфаундлендом и Лабрадором сейчас гарантирует, что одна только эта провинция получит 2 млрд. канадских долларов за 8 лет.

Кроме того, в предложении федерального центра, сделанном осенью прошлого года, содержится обещание увеличения доходов на 3,5% в год до 2009—2010 гг., а также создания штата экспертов для пересмотра различных положений программы выравнивания и внесения рекомендаций по ее улучшению. Пока еще преждевременно говорить о значимости и важности второго и третьего предложений. Представляется спорным, что обещанные 3,5% в год несовместимы с идеей выравнивания, призванного обеспечить, чтобы ни одна из провинций не опускалась ниже стандартного бюджетного уровня, определяемого конкретными источниками доходов. Невозможно представить сценарий, по которому каждая провинция была бы близка к стандарту, что делало бы ненужным механизм выравнивания. Обещания увеличивать каждый год денежные поступления вносит в систему выравнивания на основе программы субсидий элемент «панацеи от всех бед».

Вывести политиков из игры...?

Новым, заслуживающим интерес фактором стало предложение правительства о создании группы независимых экспертов для пересмотра нынешней системы, используемой для оценки бюджетного положения. Это позволит также изучить альтернативные подходы, которые могут быть использованы для такой оценки; определить уровень государственной поддержки в деле осуществления программы выравнивания; и, наконец, рассмотреть, стоит ли переводить на постоянную основу работу независимых экспертов.

Вторым фактором является то обстоятельство, что компании-производители нефти и газа чувствуют себя хорошо, но так же хорошо чувствует себя и правительство, получающее ренты от этих компаний. Но никто не может предсказать, какими будут в будущем цены на нефть и газ.

И наконец, на всеобщих выборах в июне 2004 года правящая партия либералов потеряла свой статус партии правящего большинства. Премьер-министр Мартин возглавил правительство меньшинства, которое зависит от поддержки избранных в Палату общин членов других партий. Недовольные правительства провинций имеют больше рычагов воздействия на нынешнее правительство, чем они имели бы на правительство, поддерживаемое солидным большинством в Палате общин.

Незавершенный бизнес

Морские ресурсы оказывают существенное влияние на выравнивания финансовых платежей. Увеличение размеров

Дело не только в деньгах

Переговоры о выравнивании, предшествующие достижению соглашения, относятся к разряду самых интересных по целому ряду причин. Во-первых, в предложении, сделанном правительством провинциям и трем территориям, содержались некоторые инновационные моменты. Во-вторых, в них шла речь о рентах от добычи нефти и газа на шельфах. В-третьих, следует учитывать рискованный статус меньшинства федерального правительства Мартина.

То, что предложило федеральное правительство, было не просто вопросом о получении большего объема денежных средств, чем прежде, хотя этот момент, несомненно, присутствовал. За последние несколько лет федеральное правительство получило доходов от налогов больше, чем потратило, и таким образом оно может позволить себе быть щедрым. Чтобы внести ясность в размеры этих сумм, достаточно указать на то, что в 2004—2005 гг. провинции, как намечалось, должны получить 9,66 млрд. канадских долларов. В соответствии же с предложением, сделанным осенью прошлого года, они получат в 2004—2005 гг. 10 млрд. канадских долларов, а территории — 1,9 млрд. канадских долла-

Дженнифер Смит — профессор и руководитель Департамента политических наук Университета Далхаузи в Халифаксе, Нова Скотия.

ренты, получаемых провинциями от этих ресурсов, ведет к укреплению и их финансового положения. Они во все большей степени приближаются к стандартному уровню сбора налогов, установленному в пяти успешных провинциях страны, взятых за образец. В результате они получают меньше средств из федерального бюджета, выделяемых на программу выравнивания. В настоящее время федеральное правительство забирает себе на эту программу выравнивания около 70 центов от каждого доллара, полученного провинциями из морских источников энергии.

С точки зрения двух провинций, с таким положением вещей мириться трудно. Их аргументация кратко, в двух словах, сводится к тому, что морские источники нефти и газа — это не что иное, как неожиданно полученные деньги, похожие скорее на выигрыш в лотерею. Они хотят пожинать плоды в размере 100% ренты от этой неожиданной удачи, не желая делиться этими деньгами и не желая вкладывать средства в нынешнюю систему выравнивания платежей. Они хотят иметь шанс на получение статуса «владения» этим.

Но есть и иная точка зрения. В ходе июньской избирательной кампании премьер-министр Мартин, шансы которого на победу не выглядели слишком хорошими, приехав в Сент-Джонс (столицу Ньюфаундленда и Лабрадора) пообещал премьеру Уильямсу — во всяком случае, по словам последнего, — что провинция сможет оставлять себе 100% от ренты, получаемой от добычи морских нефти и газа, без ограничений и без пропорциональных отчислений в правительственную программу по выравниванию платежей. Излишне говорить о том, что федеральное правительство до сих пор сбито с толку этим событием.

Предел и восьмилетний лимит

Помимо предвыборных обещаний, федеральное правительство считает, что позиция двух провинций на побе-режье Атлантики разнится с логическим обоснованием программы выравнивания. Эти провинции были получателями средств из программы выравнивания в течение многих лет с самого начала действия программы. Тот факт, что сейчас доходы из морских месторождений приблизили их к уровню пяти провинций, является хорошим признаком, хотя это и означает, что провинции сейчас будут получать меньше дотационных выравнивающих выплат из этой программы. У федерального правительства есть еще один аргумент. Оно владеет ресурсами на океанском шельфе на легальной основе, подтвержденной в суде много лет назад. Поэтому правительство может играть свою роль в этом деле по поручению и в интересах всего народа Канады.

Федеральное правительство пошло после выборов на пересмотр своих предвыборных обещаний, как это было расценено премьером Уильямсом, и на ревизию условий выполнения этих обещаний. Одним из этих условий был предполагаемый предел размеров доходов от морских ресурсов, которые провинции могут оставлять себе до получения своей доли из программы выравнивания. Другим условием было включение выравнивающих дотационных выплат в определение финансового положения провинции (способности увеличивать доходы за счет налоговых поступлений и других источников), что является решающим фактором во время калькуляции программы выравнивания. Еще одним условием был предложенный в рамках соглашения 8-летний лимит, который, по-видимому, будет пересмотрен федеральным правительством после принятия соглашения.

Ни одна из провинций не была удовлетворена такими условиями, и переговоры продолжались до конца декабря, после чего федеральное правительство подсластило свое предложение в двух ключевых моментах: во-первых, снятием ограничения и разрешением провинциям получать 100% доходов от энергетических источников; и, во-вторых, пересмотром автоматически соглашения на следующие восемь лет, что дает двум провинциям право на получение выравнивающих выплат из бюджета.

Как работает канадская модель бюджетного выравнивания

Термин «выравнивание» относится к программе межправительственных трансфертов, призванной — не касаясь условий — дать провинциям и территориям возможность за счет собираемых налогов обслуживать население в таких областях, как здравоохранение, социальное обеспечение и образование по единым стандартам. По Конституции Канады провинции отвечают за эти сферы обслуживания и выделяют средства органам управления для выполнения этих задач. Однако уровень экономического развития провинций колеблется от низкого до высокого и промежуточного. Без достаточного выравнивания качество этих социальных программ будет сильно отличаться.

Созданный в 1957 году механизм выравнивания регулирует разрыв между финансовыми возможностями провинций, имеющих разные прибыли от источников доходов. Установлен стандартный уровень получения доходов от налогов, и провинции, получающие прибыль ниже этого уровня, получают трансферты от федерального правительства, чтобы за счет этих поступлений поднять их до стандартного уровня. Провинции, имеющие доходы выше стандартного уровня, ничего не получают из правительственного бюджета.

Следует подчеркнуть, что существующая модель определяет финансовые возможности, а не разницу в затратах на обслуживание или нужды, как это предусмотрено схемами выравнивания в других странах, например, в Австралии и ЮАР. Более того, федеральное правительство направляет из бюджета страны дотационные выравнивающие средства в нуждающиеся провинции, другими словами выделяет на это средства, поступающие от сбора налогов, которые платят канадцы по всей стране, в том числе и те, кто живет в дотационных провинциях.

В 1982 году положение о выравнивании было внесено в Конституцию, что знаменовало собой важный этап развития в истории Канады.

В конце января правительства трех провинций объявили о соглашении, гарантирующем Нова Скотия по меньшей мере 830 миллионов канадских долларов в течение 8-летнего периода, а Ньюфаундленду и Лабрадору по меньшей мере — 2,6 миллиарда канадских долларов за тот же период.

Согласно этому соглашению, обе провинции будут оставлять себе 100% рентной платы за разработку нефтяных и газовых месторождений (без ограничений) и продолжать получать свою долю выравнивающих дотационных выплат до тех пор, пока они не достигнут уровня финансового положения пяти провинций, взятого в качестве стандарта. Если они не достигнут этого уровня к 2012 году, то соглашение будет продлено еще на следующие 8 лет. Если же они достигнут стандарта в течение этого периода и соответственно уже не смогут больше претендовать на выравнивающие выплаты, они будут получать эти выплаты еще в течение двух лет на переходный период.

Конечно, это соглашение более насыщенно, чем ожидало федеральное правительство. Тем не менее, результатом этого является ситуация, где нет ни победителей, ни проигравших. Со своей стороны федеральное правительство пошло на компромисс в вопросе выравнивания и согласилось производить выплаты в течение двух лет переходного периода. Более того, соглашением предусмотрен временной лимит, после которого разногласия о рентной плате за разработку месторождений вновь станут предметом переговоров. В конечном итоге в достигнутом соглашении ничто не оспаривает того факта, что федеральное правительство является владельцем этих ресурсов.

Это классический пример конфликта между центром и регионами в рамках федеративного устройства. И он был разрешен в ходе жестких переговоров между его участниками.