

Л.А. НЕМОВА, Е.Е. ХОРОШИЛОВ*

АНТИКРИЗИСНАЯ ПРОГРАММА ПРАВИТЕЛЬСТВА КАНАДЫ

Канада начала втягиваться в рецессию позднее, чем другие ведущие рыночные страны, а ситуация в кредитно-финансовой сфере и в начале 2009 г. оставалась здесь относительно благополучной. Как отмечают аналитики, проблемы в Канаде «носят преимущественно экономический характер (среди них сокращение экспорта в США, падение цен на экспортные товары, структурный кризис в автопроме). Однако всё это – не то опасное сочетание тяжёлых экономических и кредитно-финансовых стрессов, которые переживают другие страны»¹.

Факт наступления рецессии и необходимость принятия масштабных мер по стимулированию экономики правительство Канады официально признало только в середине декабря 2008 г. Буквально за 20 дней до этого в ежегодном докладе министерства финансов «Экономическое и финансовое положение» выдвигались совершенно иные приоритеты. Тогда речь шла о возможности избежать серьёзной рецессии и сохранить профицит бюджета, а также о необходимости уменьшить с этой целью общую сумму федеральных расходов². Между тем, по оценкам независимых аналитиков, в Канаде в тот момент уже проявились многие признаки начинающейся рецессии, и требовалась срочная разработка плана поддержки национальной экономики³. Неадекватность реакции правительства консерваторов на чрезвычайные изменения в экономической ситуации в мире и внутри страны вкупе с догматическим стремлением во что бы то ни стало «ограничивать государство» вызвали бурю возмущения в парламенте и за его пределами. Оппозиционные партии потребовали ухода кабинета Стивена Харпера в отставку и заявили о планах создания коалиционного правительства.

Политический кризис был временно купирован весьма необычным для современных западных демократий образом. По решению генерал-губернатора работа федерального парламента была 8 декабря 2008 г. приостановлена в связи с досрочным роспуском Палаты общин на рождественские каникулы⁴.

* **НЕМОВА Людмила Алексеевна** – кандидат экономических наук, заведующая сектором экономики Канады ИСКРАН; **ХОРОШИЛОВ Евгений Евгеньевич** – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник ИСКРАН. Copyright © 2009.

¹ BMO Capital Markets. Economic Research, 9.01.2009, p. 6.

² Economic and Fiscal Statement. Ottawa: Department of Finance, 27.11. 2008.

³ A Time for Action. – «Canadian Business Magazine», 8.12. 2008.

⁴ Сохранение поста генерал-губернатора как представителя британского монарха, назначаемого по рекомендации премьер-министра Канады, в современных условиях считают данью историческим традициям. Полномочия генерал-губернатора обычно носят символический и церемониальный характер. Однако оказалось, что использование этих полномочий смогло на время «развести противоборствующие стороны» и предотвратить перерастание острого конфликта между премьер-министром и парламентской оппозицией в политический кризис.

Всего десять дней спустя премьер-министр С. Харпер заявил, что правительство готово пойти «на самую масштабную в канадской истории программу дефицитного финансирования, чтобы поддержать экономику»⁵. С целью разработки антикризисной бюджетной программы на 2009 г. начались активные консультации членов кабинета министров с представителями крупнейших отраслевых ассоциаций, руководителями субъектов федерации и экспертными организациями. Впервые за три года пребывания Консервативной партии у власти был создан Консультативный экономический совет из числа наиболее авторитетных экономистов, крупных предпринимателей и управленцев-практиков из регионов. Создание совета было воспринято в стране как свидетельство готовности различных элит и партий к сотрудничеству в поиске оптимальных путей вывода экономики из рецессии⁶.

Особо важным для разработки и реализации плана чрезвычайных экономических мер стало налаживание конструктивного диалога между правительством и Либеральной партией, которая традиционно является главным соперником консерваторов на политической арене и имеет сейчас крупнейшую оппозиционную фракцию в федеральном парламенте. Как известно, на состоявшихся в Канаде в октябре 2008 г. всеобщих парламентских выборах Консервативная партия во главе со С. Харпером, пришедшая к власти в январе 2006 г., одержала свою вторую победу, но так и не получила более половины мест в Палате общин⁷. Положение же любого правительства меньшинства отличается нестабильностью, поскольку для утверждения его решений требуется поддержка депутатов из других партийных фракций. Соответственно, такому правительству приходится учитывать их предложения и поправки, маневрировать в поисках компромиссов и альянсов.

Многие члены Либеральной партии, в том числе и на уровне руководства, не поддержали идею создания коалиционного правительства или проведения новых выборов (через считанные месяцы после предыдущих, без надежды существенно изменить баланс сил в свою пользу, да и без необходимых финансовых ресурсов). Кроме того, заняв непримиримую позицию по отношению к правительству, Либеральная партия взяла бы на себя существенную долю ответственности за продолжение политического кризиса, а главное, за бездействие федеральных властей в чрезвычайной ситуации, требующей принятия срочных мер по стимулированию экономики.

В первой половине декабря произошла смена лидера Либеральной партии. Вместо Стефана Диона был избран Майкл Игнатъев, который не является сторонником создания коалиционного правительства и считает нецелесообразным проведение внеочередных парламентских выборов в столь сложное для страны время. В процессе подготовки антикризисного бюджетного плана между лидерами двух ведущих политических партий велись постоянные переговоры и консультации. При поддержке депутатов от Либеральной партии 3 февраля 2009 г. был утвержден бюджетный план на текущий финансовый год⁸, содержащий программу стимулирования экономики в условиях рецессии.

⁵ CBC.ca News, 18.12.2008 (<http://www.cbc.ca>).

⁶ «The National Post», 19.12.2008.

⁷ См.: С о к о л о в В.И., Д е м ч у к А.Л. Всеобщие выборы в Канаде: прежнее «правительство меньшинства». – «США ✦ Канада», 2009, № 1.

⁸ Финансовый год в Канаде начинается 1 апреля и заканчивается 31 марта следующего календарного года.

Ситуация в экономике и прогнозы на 2009–2010 гг.

Финансово-экономическая ситуация в Канаде в начале 2009 г. оставалась существенно более благополучной, чем в Соединённых Штатах, с которыми Канаду связывают высокий уровень хозяйственной интеграции и интенсивные торгово-инвестиционные обмены.

В III квартале 2008 г. *реальный прирост ВВП* Канады всё ещё был плюсовым и составил 0,3% (в годовом исчислении), общий объём частных инвестиций увеличился на 0,2%. Среди семи ведущих рыночных стран только в Канаде во втором и третьем кварталах 2008 г. сохранялась положительная динамика ВВП. До конца года продолжал расширяться (хотя и замедляющимися темпами) потребительский спрос. Однако нет сомнений в том, что торможение темпов экономического роста началось в Канаде уже со второй половины 2007 г. в связи с нарастанием проблем в экономике США, падением спроса на канадский экспорт, снижением мировых цен на сырьё, полуфабрикаты, а затем и углеводородное топливо. С октября 2008 г. ситуация стала ухудшаться стремительно. По итогам четвёртого квартала уже было зарегистрировано сокращение ВВП, существенное падение объёмов промышленного производства и частных инвестиций.

Вместе с тем в Канаде до сих пор не было отмечено банкротств крупных компаний ни в финансовом, ни в реальном секторе экономики.

Уровень безработицы в Канаде в течение года колебался около отметки 6% и только в ноябре – декабре повысился до 6,4%. В целом за 2008 г. было создано порядка 100 тыс. новых рабочих мест (тогда как в США было потеряно 2,5 млн. рабочих мест). По прогнозам, в 2009 г. положение на рынке труда в Канаде заметно ухудшится, и уровень безработицы может подняться до 7,5–8%. Однако, во время предыдущей глубокой рецессии в начале 1991–1992 гг. он был намного выше и достигал 11–12%.

На состоявшемся в октябре 2008 г. Всемирном экономическом форуме в Давосе канадская банковская система получила наивысшие оценки экспертов и была признана «самой устойчивой в мире»⁹. Подобные оценки были подтверждены и в марте 2009 года¹⁰.

Финансовое положение банков и страховых компаний Канады до сих пор остаётся довольно стабильным, а объёмы списания «плохих» активов характеризуются как умеренные. Не было зафиксировано случаев санации сколь угодно крупных финансовых институтов за счёт государственных средств или путём поглощения конкурентами.

По состоянию на 1 марта 2009 г. пять крупнейших банков (на них приходится порядка 80% всех активов сектора) остались прибыльными, причём чистая прибыль либо сократилась незначительно, либо даже возросла. Чтобы упорочить своё положение и улучшить ликвидность балансов, крупнейшие банки в ноябре–декабре 2008 г. увеличили свой капитал в среднем на 1–2 млрд. дол-

⁹ CBC.ca News, 9.10. 2008.

¹⁰ «The Globe and Mail», 06.03.2009.

ларов^{**} каждый, разместив дополнительные обыкновенные акции среди широкого круга инвесторов. Несколько хуже положение страховых компаний, однако масштабы убытков, понесённых в конце 2008 г., не угрожают их финансовой состоятельности в целом.

Ситуация в жилищном строительстве и на рынке недвижимости в Канаде коренным образом отличается от того, что происходит в США. Высокая активность в этом секторе в 2002–2007 гг. в Канаде была связана с динамичным ростом экономики и доходов населения, тогда как схемы «субстандартных» ипотечных кредитов не получили распространения. Соответственно, не было здесь и лавины неплатежей по ипотеке, а начавшееся в 2007 г. сокращение объёмов жилищного строительства и покупок на вторичном рынке не носило обвального характера. Рост цен на недвижимость резко затормозился, но падение рыночной стоимости жилья отмечается только в тех городах, где в предшествующие годы она росла чрезвычайно быстро. В целом в начале 2009 г. канадские эксперты оценивали происходящее как циклическую коррекцию, в результате которой показатели в жилищном секторе вернулись примерно к уровню 2000 года¹¹.

В числе семи ведущих стран с развитой рыночной экономикой Канада имеет самый низкий уровень государственной задолженности по отношению к ВВП (в конце 2008 г. – порядка 29%, т.е. почти вдвое ниже среднего показателя по «семёрке»)¹². Среди них только в Канаде центральное правительство с 1998 г. постоянно имело бюджетные профициты. До обвала цен на нефть страна сохраняла крупные положительные сальдо торгового баланса и баланса по текущим операциям. В начале 2009 г. ещё предполагалось, что торговый баланс останется плюсовым, однако, по опубликованным позднее данным, уже в декабре 2008 г. – впервые за последние 33 года – образовался дефицит (около 0,5 млрд. долл.)¹³.

При разработке бюджетного плана на 2009 г. правительство в значительной мере полагалось на оценки частных экспертных групп, хотя включённые в бюджет показатели отличаются от этих оценок (см. табл. 1). Все прогнозы исходят из того, что начавшееся в четвёртом квартале 2008 г. сокращение объёма реального ВВП продлится ещё в течение двух-трёх кварталов, а затем его рост возобновится. При этом наблюдаются расхождения в оценках глубины рецессии и скорости последующего восстановления экономики. Правительственные эксперты предсказывают, что в 2009 г. номинальный ВВП уменьшится на 2,7%, а реальный – на 0,8%. Вместе с тем они рассчитывают на весьма высокие темпы роста ВВП в последующие годы. По усреднённым прогнозам частных аналитиков, сокращение номинального ВВП в 2009 г. составит около 2%, но затем экономика будет расти более медленно, чем предсказано в бюджетном плане.

^{**} Здесь и далее имеются в виду канадские доллары, если не указано иное.

¹¹ BMO Capital Markets. Economic Research, 9.01.2009.

¹² OECD Economic Outlook, № 84 (December 2008).

¹³ BMO Capital Markets. Economic Research, 13.02.2009.

Таблица 1

Прогнозы динамики ВВП Канады в 2008–2014 гг.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Номинальный ВВП, прирост в %							
Прогнозы частных экспертов (январь 2009 г.)	4,8	-2,0	4,2	5,7	5,5	5,0	4,7
Бюджетный план 2009 фин. г.	4,4	-2,7	4,3	6,4	6,1	5,3	5,0
Номинальный ВВП (млрд. долл.)							
Прогнозы частных экспертов (январь 2009 г.)	1609	1590	1657	1751	1848	1940	2031
Бюджетный план 2009 фин. г.	1604	1560	1627	1731	1838	1935	2031

Budget 2009. Department of Finance. Canada (<http://www.budget.gc.ca/2009/glance-apercu/brief-bref-eng.asp>).

Следует отметить, что некоторые авторитетные экономические эксперты считают, что опубликованные в бюджете прогнозы – как правительственные, так и частные – слишком оптимистично оценивают перспективы ускорения хозяйственного роста после 2009 г. Так, работавший на постах главы Центрального банка и министра финансов Д. Додж указывает, что по сравнению с предыдущими рецессиями период восстановления экономического роста в США и других ведущих рыночных странах наверняка окажется более продолжительным. Повышения же цен на сырьё и полуфабрикаты (составляющие значительную долю в канадском экспорте) придётся, вероятно, ожидать в течение нескольких лет. Аналогичного мнения придерживаются и некоторые другие ведущие аналитики¹⁴.

Ввиду тесных торгово-инвестиционных взаимосвязей Канады и США динамика роста канадской экономики и результативность антикризисных планов федерального правительства сильно зависят от положения дел в соседней стране и решений, принимаемых американской администрацией. По размеру ВВП Соединённые Штаты превосходят Канаду примерно в 12 раз. На южного соседа ориентировано примерно три четверти всего объёма канадской внешней торговли (при том, что доля экспорта в экономике страны в текущем десятилетии колебалась от 35 до 45%). В последние годы туда направлялось около 50% зарубежных прямых инвестиций Канады, в свою очередь почти 70% иностранных инвестиций в канадскую экономику поступали из США. В связи с этим, ход восстановления американской экономики, сущность и действенность антикризисных мер новой администрации во многом определяют перспективы выхода из рецессии канадской экономики.

Общие параметры антикризисного плана

В экономическую программу и бюджет на 2009–10 фин. г. правительство Канады включило широкий круг мер по противодействию рецессии. В их числе – облегчение условий кредитования и снижение налоговой нагрузки для

¹⁴ «The Globe and Mail», 30.01.2009.

Таблица 2

Финансовые параметры федеральных бюджетов на период до 2014 г.

	Прогноз (на финансовый год)						
	2007– 2008	2008– 2009	2009– 2010	2010– 2011	2011– 2012	2012– 2013	2013– 2014
млрд. долл.							
Бюджетные доходы	242,4	236,4	224,9	239,9	259,4	276,4	294,3
Расходы на программы	199,5	206,8	229,1	236,5	235,1	244,5	254,1
Выплата процентов по государственному долгу	33,3	30,7	29,5	33,3	37,2	39,2	39,6
Всего расходов	232,8	237,4	258,6	269,7	272,3	283,7	293,7
Баланс бюджета	9,6	-1,1	-33,7	-29,8	-13,0	-7,3	0,7
Федеральный долг	457,6	458,7	492,4	522,2	535,2	542,4	541,8
% ВВП							
Бюджетные доходы	15,8	14,7	14,4	14,7	15,0	15,0	15,2
Расходы на программы	13,0	12,9	14,7	14,5	13,6	13,3	13,1
Выплата процентов по гос. долгу	2,2	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,0
Всего расходов	15,2	14,8	16,6	16,6	15,7	15,4	15,2
Федеральный долг	29,8	28,6	31,6	32,1	30,9	29,5	28,0

Budget 2009. Department of Finance. Canada.

крупного и малого бизнеса, оказание целевой помощи некоторым отраслям реального сектора, выделение крупных ассигнований на инфраструктурные проекты, налоговые реформы с целью стимулирования потребительских расходов, помощь безработным и увеличение расходов на профессиональную подготовку, а также некоторые прочие программы.

В основе плана действий лежат три принципа: срочность, адресная поддержка, временный характер большинства мер. Это означает, что все компоненты антикризисной программы должны начать действовать в ближайшие четыре месяца; целевая поддержка направлена тем секторам экономики и группам населения, которые испытывают наибольшие трудности в связи с рецессией; программы стимулирования будут свёрнуты по мере восстановления роста экономики, чтобы избежать образования хронических бюджетных дефицитов.

Бюджет запланирован на основе следующих финансовых параметров. Предполагается, что по причине рецессии федеральное правительство недополучит значительные суммы доходов: порядка 16 млрд. долл. в 2009 г. и 14 млрд. в 2010 г. С учётом этого, а также в связи с большими расходами на антикризисные меры, федеральный бюджет станет дефицитным уже по итогам завершающегося (31 марта) 2008–09 финансового года. Наибольшие по величине дефициты намечаются в следующие два года – около 34 млрд. долл. в 2009–10 и 30 млрд. в 2010–11 фин. г. (см. табл. 2). Затем превышение расходов над доходами должно заметно сократиться, а в 2013 г. правительство рассчитывает получить небольшой профицит. Такие изменения в финансовой позиции федерального правительства прогнозируются с учётом того, что наиболее

Таблица 3

**План действий правительства Канады по поддержке экономики
и населения в условиях рецессии**

	2008– 2009 фин. г.	2009– 2010 фин. г.	2010– 2011 фин. г.
Меры поддержки (млн. долл.)			
Облегчение доступа к заёмным средствам и укрепление финансовой системы	–	162	12
Помощь гражданам и стимулирование потребительских расходов	695	5880	6945
Стимулирование жилищного строительства	530	3865	1395
Инвестиции в инфраструктурные проекты	–	5727	5055
Меры по поддержке бизнеса и местных общин	12	2372	2121
Прямые и косвенные расходы на осуществление этих мер¹	1237	18006	15528
Дополнительно к этому:			
Прочие капитальные расходы	–	697	685
Предоставление займов предприятиям автопрома (по соглашениям, достигнутым в декабре 2008 г.)	–	2700	–
Предоставление займов муниципалитетам на осуществление проектов жилищного строительства	–	1000	1000
Налоговые льготы в связи с затратами на ремонт и реконструкцию жилья	–	500	–
Общий объём фискальных стимулов, предоставленных федеральным правительством	–	22742	17200
Общий объём фискальных стимулов, включая средства из прочих источников	–	29298	22316
Доля в ВВП (%)			
Общий объём фискальных стимулов, предоставленных федеральным правительством	–	1,5	1,1
Общий объём фискальных стимулов, включая средства из прочих источников	–	1,9	1,4

¹ Исключая прочие изменения в налогах, напрямую не связанные с антикризисным планом.

² Исключая прочие меры по регулированию финансовых рынков, не связанные с антикризисным планом.

Budget 2009. Department of Finance. Canada.

крупные дополнительные ассигнования должны быть осуществлены в период низкой деловой активности. Впоследствии наступление подъёма и завершение программ стимулирования позволит восстановить положительный баланс между доходами и расходами.

В соответствии с этой динамикой должна меняться и доля федеральной задолженности по отношению к ВВП. Она возрастёт с 28,6% в 2008 г. до 32,1% два года спустя, а затем, в 2013–2014 фин. г. вновь упадёт ниже 29%. По прогнозам канадских и международных экспертов, в течение всего этого периода уровень задолженности центрального правительства будет в Канаде ниже, чем в других странах «Группы семи»¹⁵.

Общий объём предпринимаемых федеральным правительством стимулирующих мер, включая как прямые расходы, так и целевое снижение налоговой нагрузки на бизнес и различные группы граждан, достигает порядка 40 млрд. долл. в сумме за два года. «Антикризисный пакет», который должен быть реализован на первом этапе – до апреля 2010 г., составляет почти 23 млрд. долл., или примерно 1,5% ВВП Канады (см. табл. 3).

С учётом финансовых ресурсов, привлекаемых на основе долевого участия из прочих источников (главным образом из бюджетов других уровней власти), общий объём фискальных стимулов может превысить 50 млрд. долл. и приблизиться к уровню 2% ВВП. Это примерно тот уровень затрат государства на поддержку национальной экономики в условиях глобального финансово-экономического кризиса, который рекомендован Международным валютным фондом.

По первоначальным оценкам, в общем объёме федеральных ресурсов, направляемых на поддержку экономики, немногим менее половины выделено на расходные программы, а остальное приходится на налоговые стимулы. Центральное место среди расходных мер антикризисного плана занимают различного рода инфраструктурные проекты, большинство из которых предполагается осуществлять при долевым участии провинций и (или) муниципалитетов. В программах социальной поддержки граждан, стимулирования потребительских расходов и жилищного строительства основной акцент сделан на использование косвенных, налоговых инструментов.

Меры в отношении финансового сектора

Канада – одна из немногих развитых стран, где правительству не пришлось спасать обанкротившиеся банки за счёт многомиллиардных бюджетных вливаний. Тем не менее, некоторые меры поддержки всё же были предприняты в конце 2008 г. и включены в антикризисный бюджетный план.

В целях обеспечения финансовой системы дополнительной ликвидностью с середины октября 2008 г. Банк Канады увеличил объёмы средств, предоставляемых финансовым институтам через сделки РЕПО. В октябре-ноябре 2008 г. в соответствии с общемировой тенденцией, были несколько модифицированы правила бухгалтерского учёта, что дало возможность финансовым

¹⁵ OECD Economic Outlook, No. 84 (December 2008).

институтам не показывать убытки по «токсичным» активам, если они не собираются реализовывать эти активы в ближайшем будущем. Также смягчены требования к капитализации как коммерческих банков, так и страховых компаний. Несколько позднее, в рамках бюджета на 2009 г., технические поправки, позволяющие «сгладить» недостаточную стоимость активов, получили и пенсионные фонды.

В середине октября 2008 г. в целях повышения ликвидности финансовых институтов была запущена программа выкупа государством ипотечных кредитов – первоначально на сумму 25 млрд. долл., а на 2009 г. выделено ещё 125 млрд. Также введены государственные гарантии по заимствованиям страховых компаний.

С целью стимулирования автомобильного рынка 12 млрд. долл. предназначено для выкупа ценных бумаг, обеспеченных кредитами и лизинговыми контрактами на автомобили и оборудование. Возможно, на рынок лизинга автомобилей получат доступ и коммерческие банки, уже несколько десятилетий лоббирующие внесение соответствующих изменений в законодательство.

Пока нет необходимости в спасении финансовых институтов страны за счёт бюджета. Однако если это всё-таки потребуется, Министерство финансов предполагает внести в законодательство поправки, которые разрешат государственным структурам и в первую очередь правительству, а также суверенным фондам, владеть акциями банков и страховых компаний. На практике, это будет, в частности, означать, что Канадская корпорация по страхованию депозитов получит возможность приобретать акции банков в рамках их санации, если таковая вообще потребуется.

Ситуация в экономике США остаётся основным фактором риска для канадских финансовых институтов в силу общей зависимости экономики страны от американской и, в частности, ввиду большого объёма прямых и портфельных инвестиций Канады в Соединённых Штатах. Три из пяти ведущих канадских банков владеют крупными дочерними банками в США. У каждой из трёх крупнейших канадских страховых компаний от трети до половины бизнеса приходится на американский рынок. Имеются сведения и о значительных кредитах, предоставленных канадскими банками корпоративным клиентам в США, в том числе – «большой тройке» автомобильных компаний.

Между тем руководство ЦБ Канады и министр финансов считают, что банки ведут себя слишком осторожно, недостаточно активно занимаются кредитованием компаний и потребителей, не реагируя на полученные от государства стимулы. По данным опросов, в начале 2009 г. почти две трети предпринимателей жаловались на сократившиеся возможности получить заёмные средства, что подтверждалось и банковскими менеджерами по кредитам¹⁶. Руководители же банков ссылаются на статистические данные, показывающие, что объёмы кредитования продолжают расти по сравнению с тем же периодом предыдущего года: так, в феврале 2009 г. кредиты предпринимателям выросли на 1,6%, совокупные ссуды по кредитным картам – на 8,6%, а кредиты на личные нужды – на 18,3%. По мнению канадских банкиров, в условиях кризиса

¹⁶ «The Globe and Mail», 13.01.2009.

следовало бы, напротив, ужесточить требования к заёмщикам, чтобы сохранить устойчивость банковской системы. «Недостаток контроля – это как раз то, что больно ударило по банковской системе на глобальном уровне. Считайте нас сумасшедшими, но мы не понимаем, как можно потушить пожар, заливая его бензином», – заявил один из аналитиков Банка Монреаля¹⁷.

Очевидно, что своя логика есть как в стремлении правительства расширить кредитование бизнеса и потребителей, так и в нежелании банков увеличивать в этот непростой период свои риски. В этих условиях продолжаются консультации и переговоры, необходимые для нахождения сбалансированных решений и координации антикризисных усилий денежно-кредитных властей и частных финансовых институтов.

Меры поддержки бизнеса

Основными инструментами помощи бизнесу в условиях рецессии призваны стать государственные корпорации: Банк развития бизнеса и Корпорация содействия экспорту, которые в сумме получают 13 млрд. долл. Обе они должны будут предоставить канадским компаниям, испытывающим трудности с привлечением внешнего финансирования, не менее 5 млрд. долл. в виде кредитов по рыночным ставкам.

При этом следует отметить два момента. Во-первых, правительство Канады призвало частные финансовые институты и госкорпорации координировать свои действия, чтобы кредиты государственных структур не вытесняли частный капитал. Во-вторых, расширены возможности Корпорации содействия экспорту, которая ранее была вовлечена исключительно в операции по финансированию и страхованию экспортных операций канадских фирм. Лимит ответственности в этой сфере увеличен с 30 млрд. до 45 млрд. долл., а лимит по программе страхования экспортных операций с повышенным риском возрастёт с 13 млрд. до 20 млрд. долларов.

Канадским компаниям предоставлен ряд налоговых льгот. До 1 февраля 2011 г. существенно увеличены налоговые скидки в связи с приобретением всех видов промышленного оборудования и введено 100-процентное списание затрат на покупку компьютеров. Для компаний нефтегазового сектора также продлено действие налоговых льгот, позволяющих списывать из налогооблагаемых сумм затраты на изыскательские работы. Правительство отменило импортные пошлины на некоторые виды промышленного оборудования, что, как предполагается, позволит канадским компаниям сэкономить до 440 млн. долл. в течение пяти лет.

В целях поддержки небольших предприятий максимальный размер кредита в рамках Программы финансирования малого бизнеса увеличен с 250 тыс. до 350 тыс. долл., а лимит кредита на покупку основных средств удваивается до 0,5 млн. долл. По предварительным оценкам, эти меры могут обеспечить дополнительное финансирование в размере 300 млн. долл. Сумма прибыли малого бизнеса, к которой применяется пониженная ставка налогообложения, повышена с 400 до 500 тыс. долларов.

¹⁷ «The Globe and Mail», 24.01.2009.

Вышеперечисленные меры общего характера дополняются усилиями правительства по поддержке отдельных отраслей промышленности страны.

Автомобилестроение. Сокращение производства и занятости на канадских предприятиях интегрированного североамериканского автопрома происходит уже около двух лет. В декабре 2008 г. руководители американских автомобильных компаний обратились к правительствам Канады и провинции Онтарио (где сосредоточено большинство предприятий канадского сектора отрасли) с настоятельной просьбой предоставить им кредиты на сумму от 6 до 7,2 млрд. долл. Руководители корпорации «Крайслер» заявили, что в случае отказа они намерены закрыть два сборочных завода в Канаде и перевести производство в Соединённые Штаты.

Канадское правительство признало, что банкротство любой корпорации из «детройтской тройки» может повлечь за собой цепную реакцию банкротства двух других. В связи с этим в канадском секторе автопрома, а также в смежных отраслях может быть ликвидировано до 500 тысяч рабочих мест.

Министерство финансов Канады объявило о готовности оказать поддержку автомобилестроительным корпорациям в размере до 20% сумм, которые выделит на эти цели администрация США. Позднее «канадская доля» была определена в объёме 2,7 млрд. долл. (около 2,4 млрд. долл. США по текущему обменному курсу). Однако эти средства пока ещё не востребованы, поскольку продолжаются переговоры об условиях их использования. Канадская сторона настаивает на выполнении автомобилестроительными корпорациями следующих обязательств: использовать часть кредитных ресурсов для оплаты долгов перед канадскими поставщиками автомобильных частей и узлов; сохранить долю канадских сборочных предприятий в общем объёме североамериканского производства; ограничить размеры вознаграждения, выплачиваемого высшему управленческому персоналу; предоставить канадскому правительству вarrantы, гарантирующие его право через какое-то время приобрести неголосующие акции данных компаний по льготной цене.

Авиационно-космическая промышленность. Канада имеет сильные конкурентные позиции в ряде наукоёмких и технологически сложных отраслей – в атомной энергетике, производстве авиационно-космической техники и современных телекоммуникационных систем, в сфере биотехнологий и фармацевтики. Как производитель авиационной техники Канада занимает 5–6 место в мире. По правилам международных торгово-инвестиционных режимов (таких как ВТО и НАФТА) федеральное правительство не может оказывать частным компаниям прямую финансовую поддержку в форме субсидий. В этих условиях основным механизмом поддержки высокотехнологичных компаний являются так называемые фонды технологических партнёрств. Федеральное правительство предоставляет частным компаниям гранты на НИОКР и инновации в размере порядка 30% собственных затрат компаний на эти цели. Формально государственные гранты подлежат возврату по достижении техническим проектом стадии коммерческого применения (когда внедрение новых технологий и выпуск новой продукции начинает приносить стабильные прибыли).

Ещё в октябре 2008 г. федеральное правительство объявило о создании фонда Стратегической авиационно-космической и оборонной инициативы, вложив в него 50 млн. долл., с обязательством пополнять его минимум на 50 млн. долл. ежегодно в течение последующих четырёх лет. Правительство провинции Квебек, где расположены крупнейшие предприятия отрасли, а также многочисленные компании-смежники, выделило в декабре 2008 г. 250 млн. долл. на льготные кредиты и 750 млн. долл. на гарантии по кредитам частных финансовых институтов.

Среди прочих секторов, которым адресована целевая поддержка федерального правительства – лесопромышленный комплекс (170 млрд. долл. на разработку и внедрение более совершенных технологий, позволяющих выпускать продукцию «нового поколения»), атомная энергетика (350 млн. государственной корпорации «Атомик энерджи оф Кэнада»), предприятия аграрного комплекса (550 млн. долл.).

Инфраструктурные проекты

Модернизация инфраструктуры признана в последние годы одним из главных направлений федеральной экономической политики. По распространённой в развитых странах практике, большинство крупных проектов осуществлялось на основе государственно-частного партнёрства и при активном привлечении частных инвестиций. Однако в ситуации рецессии представители предпринимательского сектора ожидают, что основной объём финансирования возьмёт на себя правительство.

Ещё в 2008 г. было объявлено о запуске новой федеральной программы и выделении на инфраструктурные проекты 33 млрд. долл. в расчёте на пять лет. Согласно антикризисному плану в течение ближайших двух лет суммы ассигнований на эти цели должны удвоиться и составить порядка 12 млрд. долл. вместо намеченных раньше 6 млрд. в год. Не все, но большинство крупных проектов, особо значимых для конкретных регионов, предполагают доленое участие в финансировании со стороны провинциальных и муниципальных властей¹⁸. Федеральное правительство рассчитывает, что доля провинций должна составлять порядка 50%, а доля муниципалитетов (крупных городов прежде всего) – до 30%. В плане предусмотрены ограничения, которые должны побуждать партнёров по проекту к возможно более энергичным действиям по его запуску. С этой целью федеральные власти оставляют за собой право изъятия своей доли средств в случае, если реализация ремонтно-строительных, монтажных и т.п. работ не начнётся в течение двух лет. Между тем, для многих муниципалитетов, остро нуждающихся в модернизации инфраструктур-

¹⁸ Среди проектов общенационального значения, которые будут осуществляться исключительно на средства федерального бюджета – реконструкция нескольких мостов на границе с США, моста в исторической части г. Монреаля (провинция Квебек), модернизация железнодорожной линии, соединяющей крупнейшие города в восточной части страны (Монреаль, Оттава, Торонто). Около 1 млрд. долл. выделено на строительство новых школ, недорогого жилья и модернизацию инфраструктурных объектов в северных регионах и местах компактного проживания аборигенного населения.

турных объектов (общественного транспорта, систем водоснабжения и канализации и т.п.) изыскание необходимых средств представляет серьёзную проблему. Более 40% финансовых потребностей муниципалитетов покрывается за счёт трансфертов из бюджетов провинций, а как показал прежний опыт реализации инфраструктурных проектов, многие из них «застряли» на начальной стадии из-за затянувшихся согласований между двумя уровнями власти по финансовым и прочим вопросам. В связи с этим Федерация канадских муниципалитетов дала высокую оценку решению правительства создать специальный фонд в размере 2 млрд. долл., из которого местные власти могут получить льготные займы для модернизации городской инфраструктуры.

Некоторые авторитетные эксперты указывают на то, что вопрос целесообразности развёртывания большого числа масштабных проектов в условиях экономического спада далеко непрост и неоднозначен. Подготовка финансово-экономических и технических обоснований для новых крупных проектов требует длительного времени. От момента завершения этого этапа до реального запуска проекта обычно проходит ещё примерно 6 месяцев, которые необходимы для проведения тендеров на закупки оборудования и материалов, привлечения рабочей силы, проведения различного рода согласований. В результате, весь подготовительный цикл может растянуться на срок до двух лет, а стимулирующий эффект государственных инвестиций проявится с большой задержкой. В то же время, как показывает международная практика, реализация сложных проектов без их тщательной проработки неизбежно приводит к существенному превышению фактических затрат над запланированной сметной стоимостью и, что не менее важно, к выбору неоптимальных, а то и неверных технических решений.

В этих условиях экономические эксперты рекомендуют направить государственные инвестиции на завершение уже начатых проектов, из новых предложений отбирать проекты с «максимальным эффектом общественной полезности» и наносящие минимальный ущерб окружающей среде. Особое внимание рекомендуется уделять оценке инфраструктурных проектов в плане их влияния на рост эффективности и конкурентоспособности национальной экономики. С учётом этих критериев важным признано выделение крупных федеральных ассигнований на реконструкцию и строительство учебных корпусов и исследовательских центров высших учебных заведений (около 2 млрд. долл.), завершение работ по созданию общенациональной инфраструктуры широкополосной интернет-связи (350 млн.), а также создание полностью компьютеризованной системы информационного обеспечения сферы здравоохранения (500 млн. долл.)¹⁹. Вместе с тем, подвергается серьёзной критике решение правительства не выделять дополнительные средства на предоставление грантов, предназначенных на покрытие текущих расходов по реализации научно-исследовательских проектов.

¹⁹ «Canadian Business Magazine», 30.01.2008.

Социальная поддержка населения и стимулирование потребительских расходов

Поддержка населения и стимулирование потребительских расходов в условиях рецессии тесно взаимосвязаны и в основном реализуются посредством налоговых инструментов общего и целевого назначения.

К числу общих (и не ограниченных по срокам) мер относится небольшое увеличение не облагаемого налогом минимума доходов. Подняты верхние границы двух первых доходных групп налогоплательщиков, к которым применяются пониженные ставки федеральных налогов в размере 15 и 22%. В результате, для семьи из 4 человек (включая двоих детей) экономия на федеральных налогах составит порядка 540 долл. при годовых доходах в 20 тыс. долл. и около 200 долл. при годовых доходах в 80 тыс. долл. Несколько увеличен размер пособий на детей.

Адресные налоговые льготы, рассчитанные на период до 1 февраля 2010 г., предназначены для стимулирования приобретения жилья (покупку «первого дома») и расходов на реконструкцию/ремонт жилых помещений. Наряду с этим правительство выделило 2 млрд. долл. на два года на строительство недорогих квартир («социального» найма) для малообеспеченных и престарелых граждан, инвалидов, аборигенного населения.

В целом ставка делается на то, что стимулирование потребительских расходов на жильё в сумме с государственными инвестициями поддержат жилищный сектор и строительную индустрию, а также послужат стимулом для смежных отраслей по производству строительных и отделочных материалов, основной объём которых производится внутри страны.

Меры социальной поддержки работников в условиях рецессии сводятся, главным образом, к удлинению сроков выплаты пособий по безработице, а также значительному увеличению ассигнований на программы профессионального обучения и повышения квалификации, как уволенных, так и занятых работников.

Необходимо отметить, что за последние десять лет правила предоставления денежной помощи безработным были в Канаде существенно ужесточены. Теперь их получают менее 40% безработных граждан, тогда как до конца 1990-х годов помощь предоставлялась примерно 80% лиц, потерявших работу. Уровень возмещения утраченного заработка снижен с 75 до 55%. Для подачи заявки на пособие необходимо отработать не менее 10 недель в регионах с высокой безработицей (выше среднего по стране уровня) и порядка 23 недель в регионах с относительно низкой безработицей. Период ожидания выплат после их начисления равен двум неделям. При этом фонд страховых выплат в последние несколько лет формировался только за счёт обязательных взносов предпринимателей и наёмных работников.

Вопреки требованиям профсоюзов и рекомендациям многих экспертов, эти правила и в условиях рецессии оставлены в основном прежними. Единственное, что изменилось – максимальный срок выплат увеличен с 45 до 50 недель. Кроме того, впервые после долгого перерыва федеральное правительство вло-

жило бюджетные средства в фонд страховых выплат с тем, чтобы в 2009–2010 гг. не повышать размер обязательных взносов.

Дополнительные ассигнования на профессиональную подготовку в объёме 1 млрд. долл. в расчёте на год распределены между уже действующими и новыми программами, предназначенными для переобучения работников тех отраслей промышленности, в которых происходят наиболее крупные увольнения.

При оценке общих масштабов мер, предпринятых в Канаде для социальной поддержки населения в условиях рецессии, следует учитывать следующее. С начала 2000-х годов, в условиях крупных профицитов бюджета, государственные расходы на здравоохранение, образование и программы помощи семьям с детьми росли в Канаде опережающими темпами (по сравнению с ростом ВВП на душу населения). Объёмы ассигнований, направляемых федеральным правительством и властями провинций на нужды здравоохранения, превысили 7% ВВП (вместе с частными затратами совокупные расходы приблизились к 11% ВВП), государственные расходы на нужды образования составляют более 6% (всего более 7%). Хотя Канада относится к числу наиболее децентрализованных федераций, в текущем десятилетии из федерального бюджета поступало около половины государственных ассигнований на социальные нужды. В целом же расходы на эти цели (здравоохранение, социальное обеспечение, образование, культура) составляют в Канаде немногим менее 70% совокупных расходов государства.

По установкам правящей Консервативной партии федеральному правительству следовало сокращать расходы и существенно снижать налоги, оставляя больше средств в распоряжении бизнеса и населения. Однако под давлением оппозиции правительству пришлось затормозить темпы налоговых реформ, а по результатам переговоров с провинциями было достигнуто соглашение о дальнейшем росте федеральных трансфертов регионам. Теперь реализовать это соглашение будет сложно, и очевидно, что вопрос о масштабах федеральных ассигнований на социальные нужды в скором времени вновь, как это было в 1990-е годы, может стать предметом жёстких дискуссий.

* * *

В целом следует отметить, что финансовая система Канады продемонстрировала в 2008 и начале 2009 г. солидный запас прочности, а внутренние факторы роста до ноября прошлого года тормозили наступление рецессии.

Рассчитанный федеральным правительством на 2009–2010 гг. общий объём мер поддержки экономики и населения в условиях рецессии – с учётом прямых расходов и налоговых инструментов – достигает 40 млрд. долл. или примерно 1,5% ВВП страны. Впервые за 11 лет федеральный бюджет станет дефицитным, причём общая сумма дефицитов только в ближайшие два года может превысить 64 млрд. долл. Всё это означает, что правительство консерваторов идёт на серьёзное отступление от своих прежних установок на «сокращение размеров государства». Руководители правящей партии подчёркивают, что смена курса «не имеет отношения к идеологии» и носит временный характер²⁰.

²⁰ CBC.ca News, 27.01. 2009.

Между тем, по мнению многих политических комментаторов, конкретное содержание федерального антикризисного плана в значительной мере определено политическими мотивами: немалая часть финансовых ресурсов федерального центра используется таким образом, чтобы повысить уровень поддержки правящей Консервативной партии со стороны тех слоёв населения и тех регионов, в которых, как показали результаты последних выборов, эта партия имеет слабые позиции²¹.

Чрезвычайно важным и во многом определяющим результаты антикризисных мер в Канаде признан «американский фактор». Если рецессия затянется, а выход экономики США на стадию уверенного подъёма будет медленным, это резко снизит эффективность канадских стимулирующих программ – какими бы масштабными они ни были. Самые серьёзные опасения вызывает в Канаде усиление протекционистских тенденций в политике американской администрации. Используются все возможные, официальные и неофициальные каналы для переговоров с американской стороной о том, чтобы протекционистские положения антикризисных программ США не распространялись на канадских партнёров, учитывая высокий уровень хозяйственной интеграции между двумя странами.

²¹ «The Globe and Mail», 2.02.2009.