



# Канада: федерализм и региональное экономическое развитие



**Конференция по региональному экономическому развитию  
Республика Карелия, Петрозаводск**

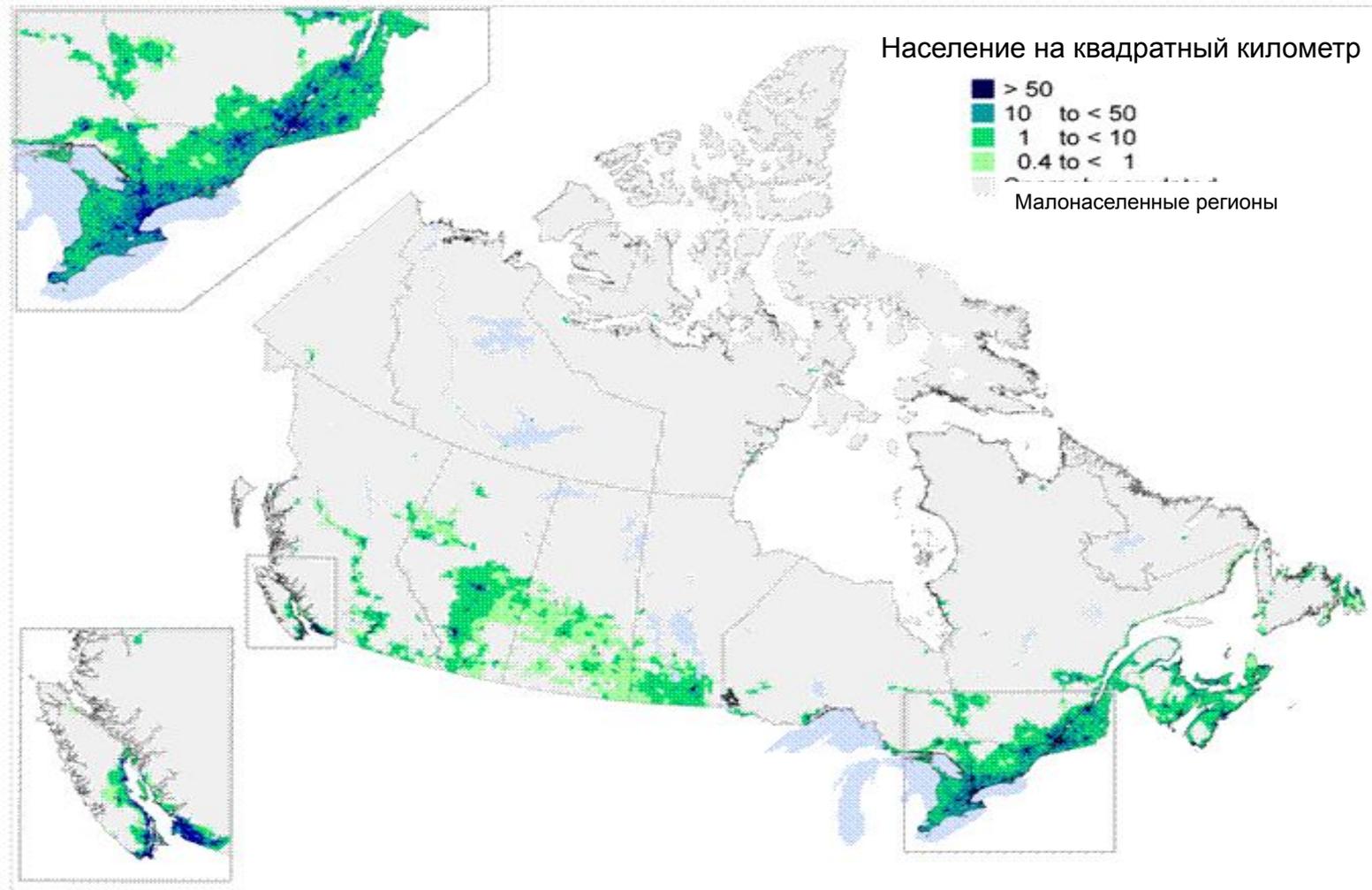
сентябрь 2009 г.

Докладчик: Стюарт МакКиннон

Старший консультант Российско-Канадской Программы

«Содействие Реформированию Государственного Управления в Российской Федерации»







# Население провинций (% от общего)

\*данные 2006 г.







# Канада – парламентская система государственного управления

- Парламент Канады
  - Верхняя палата
    - Сенат – члены Сената назначаются (105 мест)
  - Нижняя палата
    - Палата общин – члены Палаты общин избираются в ходе национальных выборов (308 мест)



# Провинции и территории

- Законодательные Ассамблеи провинций (однопалатные): избираются
  - Работают так же, как и парламенты (как Палата общин федерального Парламента)
- Законодательные Собрания территорий – Имеют полномочия, предоставленные им Парламентом
  - Процесс делегирования полномочий находится в развитии
  - Законодательное собрание Юкона работает на тех же принципах, что и Законодательные Ассамблеи провинций
  - В Северо-западных территориях и Нунавуте отсутствуют политические партии. Действует принцип консенсуса



# Конституционное разделение полномочий - I

## Федеральный уровень

- Торговля и коммерция
- Налогообложение
- Оборона
- Банки и валюта
- Уголовное право
- Навигация и судоходство
- Внешняя политика
- Страхование от безработицы
- Природные ресурсы в оффшорной зоне

## Уровень провинций

- Прямое налогообложение
- Образование
- Собственность и гражданские права
- Муниципальные институты
- Услуги в сфере здравоохранения
- Социальные услуги
- Отправление правосудия
- Природные ресурсы



# Конституционное разделение полномочий - II

## **Совместные полномочия**

- Сельское хозяйство (преимущественное право за федеральным уровнем)
- Иммиграция (преимущественное право за федеральным уровнем)

## **Остаточные полномочия**

- Федеральные (“мир, порядок и надлежащее государственное управление в Канаде”)

Федеральные расходные полномочия

## Почему Союз?

- Оборона
- Экономическая мощь

## Почему Федерация?

- Защита меньшинств
- Разнообразие языков, культур, религий и институтов местного самоуправления



# Канадский федерализм – тогда и теперь

В 1867 г. – федерация имела тенденцию к созданию более сильного центрального правительства (сравнения с США)

- Передать остаточные полномочия в центр
- Наделить более конкретными полномочиями
- Расширить налоговые полномочия
- Ввести положения, ставящие провинции в большую зависимость от центра
  - Ег. – Блокирующие возможность принятия провинциями некоторых законов
  - Предусматривающие назначение Губернаторов провинций и судей Верховного суда

Сегодня – намного более децентрализованная федерация. С годами наблюдался устойчивый рост объема полномочий и значимости провинций

- Через толкование законов судами, наработку обычаев и практик
- Через значительно возросший объем государственных функций, в целом, особенно в таких сферах полномочий провинций, как здравоохранение, образование и оказание социальных услуг



## Кооперативный федерализм

- Как центральное правительство, так и провинции Канады обладают независимыми базами своей власти и значительными налоговыми полномочиями
- Официальная сфера совместных полномочий невелика, но на практике имеется большая взаимозависимость и, как следствие, необходимость в сотрудничестве
- Ответственность провинций за сферы, поглощающие большие средства: здравоохранение, образование и социальные услуги, требует финансовой помощи со стороны центрального правительства Канады
- На основании федеральных расходных полномочий Центр осуществляет трансферты
- Основные федеральные фискальные трансферты (2009-2010)
  - Канадский трансферт на здравоохранение - \$24 млрд
  - Канадский социальный трансферт - \$10.9 млрд
  - Трансферт (экономического) выравнивания - \$14.2 млрд
- Общая сумма трансфертов провинциям и территориям (2009-2010): \$60 млрд (более 23% всех расходов федерального правительства)



# Межправительственные конференции - I

С ростом могущества провинций и увеличением размеров и сложности структур государственного управления на уровне федерации и провинций, возникла необходимость предотвращать или разрешать конфликты, а также согласовывать политику через консультации и переговоры. Именно для этих целей и стали применять межправительственные конференции (не предусмотренные Конституцией 1867 г.)

## **Федеральные/провинциальные/территориальные – - (многосторонние)**

- Конференции Первых министров (так называют премьеров провинций) На встречах премьеров провинций (с недавних пор – при участии премьеров территорий) председательствует Премьер-министр Канады
- Конференции министров практически всех направлений деятельности правительства
- Встречи первых заместителей министров и старших должностных лиц
- Множество встреч на более низких уровнях



# Межправительственные конференции - II

- Провинциальные/территориальные
- Национальные
  - Совет Федерации (ранее назывался ежегодной конференцией премьеров)
  - Отраслевые встречи
    - Министров
    - Первых заместителей министров и старших должностных лиц
- Региональные
  - Совет премьеров атлантических провинций Канады
  - Встречи премьеров восточных провинций Канады с губернаторами региона Новая Англия в США (штаты Мэн, Нью-Гэмпшир, Вермонт, Массачусетс, Род-Айленд, Коннектикут)
  - Встречи премьеров западных провинций Канады (с участием территорий)
  - Встречи премьеров территорий



# Секретариат канадских межправительственных конференций

- Секретариат конференций беспристрастно выполняющий исключительно административные функции
- Финансирование осуществляется по принципу 50/50 федеральным правительством и провинциями (размер взносов провинций определяется в расчете на душу населения)
- Обслуживает более 100 конференций высокого уровня ежегодно (федеральные/провинциальные/территориальные, провинциальные/территориальные конференции первых министров, министров и первых заместителей министров)
- Комплектуется кадрами, выделяемыми федеральным правительством и правительствами провинций



## Межправительственные отношения

- В федеральном правительстве Канады и в правительствах всех провинций существуют подразделения межправительственных отношений, отвечающие за координацию действий различных уровней власти
- Как правило, такие отделы тесно связаны с канцелярией Премьер-министра или Премьера провинции
- В некоторых случаях, назначается специальный министр, отвечающий за межправительственные отношения, но, в любом случае, окончательная ответственность за межправительственные отношения лежит на главе правительства (Премьер-министре или Премьере провинции)



## Канадские регионы

- Экономика сильно дифференцирована по регионам
  - Общее описание регионов
1. **Атлантический** – невелик по количеству населения и по размерам; находится вдалеке от главных рынков. Традиционно полагается на сезонную модель занятости
  2. **Центральный** – население сконцентрировано на юге; основа экономики – обрабатывающая промышленность. В северных областях развита, главным образом, добывающая промышленность
  3. **Западный** – Богат природными ресурсами, сильно развито сельское хозяйство. В большой степени зависит от добычи нефти, газа и других полезных ископаемых, что вызывает циклы резких подъемов и спадов в экономике
  4. **Северный** – Огромные территории. Очень небольшое рассредоточенное в пространстве население. Большой потенциал природных ресурсов

Регионы весьма неоднородны, каждый имеет свои особенности



## Канадские регионы





## Региональные различия

- С самого начала разница в экономическом развитии регионов страны представляла большую проблему  
Раздел 36 Конституционного акта 1982 г. обязывает все правительства:
  - Обеспечивать равные возможности для достижения благосостояния всеми канадцами
  - Содействовать экономическому развитию в целях сокращения разности в возможностях
  - Предоставлять базовые государственные услуги приемлемого качества всем канадцам
- Кроме того, Раздел 36 обязывает федеральное правительство Канады осуществлять выравнивающие платежи для того, чтобы гарантировать, что правительства провинций обладают достаточными средствами для предоставления государственных услуг сравнимого качества при выдерживании сравнимого уровня налогообложения



## Выравнивание - I

- В 1957 Г. была запущена в действие программа платежей федерального правительства правительствам провинций, находящихся в экономически трудном положении с тем, чтобы они могли предоставлять жителям таких провинций государственные услуги сравнимого качества при выдерживании сравнимого уровня налогообложения
- Платежи переводятся без каких-либо условий – провинции вправе расходовать их по своему усмотрению
- Расчет платежей проводится на базе способности провинций получать собственные бюджетные доходы ( на базе бюджетной обеспеченности или налогоспособности”)
- По существу, провинции вправе претендовать на разницу между собственной бюджетной обеспеченностью и средней бюджетной обеспеченностью для всех провинций
- Провинции, чья бюджетная обеспеченность выше средней, не вправе претендовать на платежи выравнивания



## Выравнивание II

- Система бюджетного выравнивания является очень важным фактором сокращения различий между регионами
- В 2009-2010 гг.
  - Общая сумма платежей выравнивания составит \$14.2 млрд
  - 6 провинций будут получателями трансфертов
  - Для некоторых из них средства, полученные в рамках программы выравнивания составят свыше 20% всех бюджетных поступлений
- Территории не включены в программу выравнивания
  - Для них существует отдельная программа под названием «Специальная формула финансирования территорий». В рамках этой программы в 2009-2010 гг. территории получают \$2.5 млрд
  - Что составляет существенную долю доходов их бюджетов
- Таким образом, схема выравнивания играет важную роль в сокращении различий между регионами и способствует улучшению экономического состояния менее развитых регионов, но при этом она не является инструментом экономического развития



## Региональное экономическое развитие – ранние годы

- Как федеральное правительство Канады, так и правительства провинций имеют полномочия решать вопросы экономического развития
- С самого начала федеральное правительство реализовало ряд программ, имевших для некоторых регионов большие последствия, чем для других, но не являвшихся частью федерального плана экономического развития регионов
- При этом исходили из предпосылки, что политика правительства, нацеленная на стимулирование экономического роста, обеспечит выгоды для всех регионов. Тем не менее, региональные различия остались
- В 1968 г., в целях усиления согласованности действий, направленных на экономическое развитие регионов, федеральное правительство создало Министерство регионального экономического развития (Department of Regional Economic Expansion - DREE), занимавшееся, в основном, проблемами атлантических провинций и Восточного Квебека



## Региональное экономическое развитие – 70 и 80 гг.

- В этот период внимание переносится с проблемы региональных различий, как таковой, на стимулирование действий каждого региона по реализации собственного потенциала развития
- Интенсификация сотрудничества между федеральным правительством и правительствами провинций привела к заключению соглашений о региональном экономическом развитии между этими уровнями власти
- В 1987 произошла децентрализация административных и политических функций: из Оттавы они в определенной мере перешли к регионам. Программы развития стали разрабатываться с учетом специфических потребностей регионов и перестали быть нацеленными на всю страну сразу
- Были созданы агентства регионального развития:
  - Агентство экономического развития атлантических провинций Канады (Atlantic Canada Opportunities Agency - ACOA)
  - Агентство экономической диверсификации западных провинций Канады (Western Economic Diversification Canada - WEDC)
  - Агентство «Федеральные инициативы экономического развития Северного Онтарио» (Federal Economic Development Initiatives in Northern Ontario - FedNor)



## Региональное экономическое развитие с 1987 г. по настоящее время

Продолжилось создание агентств экономического развития:

**1991** – Агентство экономического развития Канады для регионов Квебека (The Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec)

**2009** – Агентство регионального экономического развития для Севера (Regional Economic Development Agency for the North), которому выделены \$50 млн на 5 лет

**2009** – Федеральное агентство экономического развития для Южного Онтарио (FedDev Ontario) с бюджетом \$1 млрд на 5 лет

С учреждением этих агентств, каждая часть Канады имеет свое собственное агентство экономического развития



# Благодарю Вас за внимание!

## Прошу Ваши вопросы и комментарии



# Канада: федерализм и региональное экономическое развитие

Конференция по региональному экономическому развитию



## Приложения



# Агентство экономического развития атлантических провинций Канады (Atlantic Canada Opportunities Agency - ACOA)

- Создано в 1987 г. в соответствии с Законом об Агентстве экономического развития атлантических провинций Канады (*Atlantic Canada Opportunities Agency Act*)
- Получило мандат на расширение возможностей для экономического развития в атлантических провинциях Канады. Говоря более конкретно – на то, чтобы способствовать росту трудовых доходов и занятости в регионе
- ACOA создает возможности экономического роста за счет:
  - Помощи бизнесу в повышении конкурентоспособности, инновационного потенциала и производительности;
  - Работы с сообществами по развитию и диверсификации локальных экономик;
  - Укрепления сотрудничества между ACOA и гражданами, проживающими в регионе; а также
  - Разработки и реализации политики и программ, ведущих к росту экономики региона

**Бюджет 2009-2010 гг.:** \$338.3 млн

**Кадровые ресурсы:** 715 человек



## Агентство экономической диверсификации западных провинций Канады (Western Economic Diversification Canada - WEDC)

- Создано в 1987 г. в соответствии с Законом об Агентстве экономической диверсификации западных провинций Канады
- Получило мандат на
  - Содействие развитию и диверсификации экономики Западной Канады; а также
  - Отстаивание интересов Западной Канады при разработке и реализации национальной экономической политики Канады, экономических программ и проектов
  - Планы:  
Стать лидером в создании более диверсифицированной экономики Западной Канады, опирающейся на сильные и конкурентоспособные компании и сообщества

**Бюджет 2009-2010 гг.: \$242.5 млн**

**Кадровые ресурсы : 401 человек**



## Агентство экономического развития Канады для регионов Квебека (The Economic Development Agency of Canada for the Regions of Quebec)

История Агентства началась в 1991 г., когда было создано Федеральное управление регионального развития – Квебек (Federal Office of Regional Development – Quebec FORD-Q). В 2005 г., с принятием Закона, учреждающего Агентство экономического развития Канады для регионов Квебека, изменилось и название и главное направление деятельности

“Задача агентства состоит в содействии долгосрочному развитию регионам Квебека при обращении особого внимания на регионы, отличающиеся медленным экономическим ростом и отсутствием возможностей, необходимых для продуктивной занятости.

Для решения этой задачи Агентство должно принять меры, способствующие развитию сотрудничества с властями и гражданами Квебека.”



## Агентство экономического развития Канады для регионов Квебека продолжение

Агентство получило мандат создавать возможности для экономического роста через:

- **Программы диверсификации сообществ** – помогая регионам Квебека поддерживать и развивать базу экономической деятельности;
- **Программу роста бизнеса и экономического потенциала региона**, позволяющую закреплять условия, способствующие устойчивому росту регионов Квебека, развитию малых и средних предприятий;
- **Программу обеспечения будущего сообществ**, направленную на поддержку местного экономического развития и укрепления способности сообществ максимально использовать свой потенциал и получать устойчивые результаты; а также
- **Инфраструктурные программы, повышающие качество жизни в городах и сообществах**

**Бюджет 2009-2010 гг.: \$305.4 млн**

**Кадровые ресурсы: 411 человек**



## Федеральные инициативы экономического развития Северного Онтарิโอ (Federal Economic Development Initiatives in Northern Ontario - FedNor)

Находясь под эгидой Министерства промышленности Канады (Industry Canada), FedNor действует в качестве организации регионального экономического развития для се

верного Онтарิโอ и сельских регионов. Имея мандат на содействие экономическому развитию, диверсификации, созданию рабочих мест и укреплению устойчивых, самодостаточных сообществ за счет расширения возможностей доступа к капиталу, информации и рынкам, FedNor обеспечивает экономический рост, реализуя следующие ключевые инициативы:

- Программа развития Северного Онтарิโอ
- Программа обеспечения будущего сообществ
- Программа развития Восточного Онтарิโอ\*
- Инициатива экономического развития для сообществ, населенных языковыми меньшинствами

\*Бюджетом 2009 г. предусмотрено, что реализация этой программы будет передана вновь создаваемому Агентству развития Южного Онтарิโอ после того, как оно начнет работать в полную силу



## Федеральные инициативы экономического развития Северного Онтарио - продолжение

**Программа развития Северного Онтарио** способствует экономическому росту в Северном Онтарио за счет предоставления финансирования, в основном, некоммерческим организациям, для реализации проектов, не имеющих права на получение коммерческого финансирования

**Бюджет 2009-2010 гг.: \$47.8 млн**

**Программа обеспечения будущего сообществ** обеспечивает поддержку 61 корпорации обеспечения будущего сообществ в сельских и северных регионах Северного Онтарио, предлагая программы и услуги, способствующие экономическому развитию и росту малого бизнеса

**Бюджет 2009-2010 гг.: \$23.06 млн**



## Федеральные инициативы экономического развития Северного Онтарио - продолжение

**Программа развития Восточного Онтарио** предоставляет финансирование организациям предпринимателей, малым и средним предприятиям, создающим и развивающим возможности для бизнеса через осуществление проектов, ведущих к расширению доступа к капиталу, развитию бизнеса, реализации инициатив, направленных на привлечение и удержание на рабочих местах молодежи, развитие профессиональных навыков и технологическое переоснащение

**Средства, выделенные в последнее время:** \$20 млн на два года

**Инициатива экономического развития** охватывает сообщества, населенные языковыми меньшинствами по всему Онтарио.

Задачи:

- Способствовать накоплению опыта создания новых предприятий через инновации, предпринимательство, партнерства и диверсификацию экономической деятельности;
- Способствовать пропаганде экономической целесообразности двуязычия и языковых навыков; а также
- Поддерживать инициативы по экономическому развитию, способствующие устойчивому экономическому росту в сообществах, населенных языковыми меньшинствами
- **Финансовые ресурсы:** \$8.9 млн на пять лет