

УДК 338.22

Б. Л. Лавровский, И. А. Мурзов,
А. В. Тягнибега, Е. В. Уварова

РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ВЫРАВНИВАНИЯ В ЕС: НОВЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ

Произведены анализ и оценка эволюционных процессов, характерных для современной региональной политики в ЕС. Рассмотрены механизмы формирования и распределения средств из структурных фондов. Особое внимание уделено фактическим результатам выравнивания за последние годы. Даны характеристики структурной политики 2000—2006 гг. и программы 2007—2013 гг. Исследовано влияние мирового финансового и экономического кризиса 2008—2009 гг. на конкретные параметры и приоритеты региональной политики ЕС.

Региональная политика, Европейский союз, структурные фонды, структурная политика, кризис.

В Европейском союзе (ЕС) господствует мнение о необходимости поощрения экономического и социального сплочения регионов для наиболее гармоничного развития всего сообщества. В соответствии с этой доктриной чрезмерные региональные различия должны быть сокращены. Проводником и инструментом гармонизации и выравнивания выступают меры так называемой «структурной» и региональной политики. При этом под структурной политикой в контексте рассматриваемых проблем понимается выработка приоритетов при распределении финансовых ресурсов для поддержки различных сфер и проектов в странах и регионах ЕС, оказывающих

© Лавровский Б. Л., Мурзов И. А., Тягнибега А. В., Уварова Е. В., 2011

Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 09-06-00036а, а также Федерального агентства по науке и инновациям, госконтракт № 02.740.11.0354.

существенное влияние в обозримой перспективе на процессы общеевропейской конвергенции.

Особый колорит и определенный драматизм объединительным процессам придало расширение ЕС в 2004 г. с 15 до 25 членов, а в 2007 г. — до 27, заметно углубившее различия между странами-членами ЕС в уровне экономического и социального развития. Если в 2003 г. соотношение максимального и минимального значения душевого ВВП составляло 3,1 раза, то в 2004 г. — 5,5, в 2007 г. — 7,2 раза [19].

Интеграционные процессы в Европейском союзе базируются во многом на перераспределении ресурсов среди стран-членов ЕС, что и создает в определенных случаях основу для разногласий и конфликтов.

НЕКОТОРЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ СТРУКТУРНОЙ ПОЛИТИКИ ЕС В 2000—2006 гг.

Программа политики единства в ЕС разрабатывается и утверждается на семилетний срок, предыдущая была принята на 2000—2006 гг., современная — на период 2007—2013 гг. В данном разделе рассматриваются основные аспекты реализации Программы региональной политики ЕС в 2000—2006 гг.

Региональная политика, направленная на конвергенцию («сглаживание» различий в уровне развития стран-членов ЕС и отдельных регионов в составе стран), является наиболее финансово емким направлением политики ЕС после общей сельскохозяйственной политики. Так, из общего бюджета на период 2000—2006 гг. в размере 687,5 млрд евро около 34% (235 млрд евро) пришлось на меры по структурному выравниванию. Два этих направления концентрируют около 80% всего бюджета.

Реализация мер по выравниванию осуществлялась через четыре структурных фонда (Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Фонд поддержки рыболовства и Гарантийный фонд для сельского хозяйства), на которые пришлось около 209,2 млрд евро. Кроме того, еще 25,6 млрд евро были распределены через Фонд единства, который финансирует крупные проекты в области окружающей среды на национальном уровне, и трансъевропейские инфраструктурные проекты в тех государствах-членах, где валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения составляет менее 90% от аналогичного среднего показателя по Союзу [20].

Средства из структурных фондов на 94% расходовались для достижения следующих целей региональной политики:

- цель № 1 — «подтягивание» уровня экономического развития менее развитых регионов (регионов, чей ВРП на душу населения составляет менее

75% от среднего значения по ЕС-15 по паритету покупательной способности (ППС);

- цель № 2 — содействие экономическим и социальным преобразованиям в регионах со «структурными трудностями»;
- цель № 3 — модернизация системы профессиональной подготовки и трудоустройства [21].

Остальные 6% ресурсов распределялись по 4 направлениям, получившим статус «общих инициатив», которые были призваны находить решения проблем, актуальных для нескольких или даже для всех государств. Например, в рамках «инициативы» EQUAL («Равенство») выравнивание условий в регионах осуществлялось в аспекте борьбы с дискриминацией на рынке труда.

В дальнейшем мы подробно остановимся на механизмах реализации цели № 1 по двум причинам. Именно этот аспект политики чрезвычайно актуален для России, и, кроме того, здесь сосредоточена большая часть финансовых ресурсов.

К регионам, получившим ассигнования на цели конвергенции в рассматриваемом периоде 2000—2006 гг., относятся все восточногерманские земли, вся Греция, большие площади в Испании, большая часть Португалии, Южной Италии, а также некоторые регионы в Ирландии, Великобритании, Франции и Австрии. Поддержка охватывает также особо отдаленные и малонаселенные регионы Финляндии и Швеции. Так называемые «переходные» регионы, то есть регионы, ранее подпадавшие под программу структурной поддержки, но которые формально «выпали» из нее с 2000 г. по причине повышения уровня экономического развития (например, Восточный Берлин), были вправе рассчитывать на дотации на время «переходного периода» вплоть до 2005 г.¹

С учетом средств «переходной» поддержки в течение 2000—2006 гг. Германии было выделено в общей сложности 19,96 млрд евро за 7 лет, в том числе 729 млн евро — для Восточного Берлина. Тем самым Германия стала четвертым по величине бенефициаром структурной поддержки после Испании, Италии и Греции. Только две страны (Люксембург и Дания) вообще не имели доступа к общеевропейским ресурсам на цели конвергенции.

Наибольший объем ресурсов в расчете на душу населения получила Греция, за ней следуют Португалия и Испания. «Квота» Германии — 1282 евро, что составляет около 2/3 от уровня подушевого финансирования Греции (рис. 1).

¹ Стоит обратить внимание на этот аспект политики. Европейская традиция не склонна к резким изменениям курса: ранее отстававший район, параметры которого уже формально не соответствуют требованиям программ поддержки, все же некоторое время еще остается бенефициаром. Тем самым, между прочим, достигается долговременная мотивация к развитию.

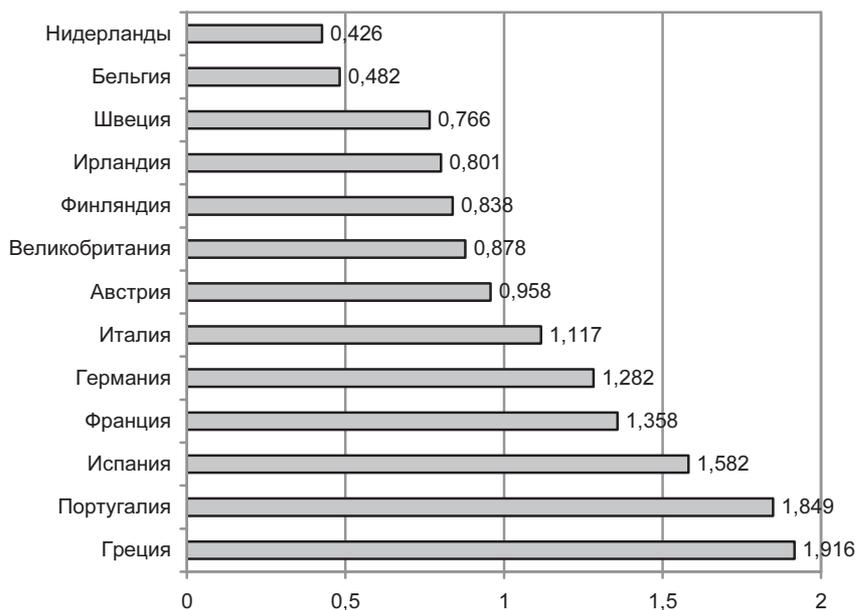


Рис. 1. Объемы финансирования на цели конвергенции по странам ЕС в пересчете на душу населения в 2000—2006 гг., тыс. евро (в ценах 1999 г.)
Источник: [21].

В конечном счете, оценивается объем бюджетных ассигнований на человека в регионе, имеющем право на поддержку. Этот объем ассигнований, с одной стороны, зависит от потребностей в выравнивании, с другой — от возможностей бюджета. Для оценки потребностей измеряется разница между уровнем душевого ВВП по ППС в отстающем регионе (государстве) и средним уровнем по ЕС-15. Принципиальным является то обстоятельство, что масштабы поддержки не просто тем больше, чем глубже отставание, но определенным образом сегментированы. Разработана в этой связи специальная система компенсаций (табл. 1).

Таблица 1

**Система ставок компенсации,
лежащих в основе так называемого «Берлинского принципа»**

Отношение душевого ВВП по ППС к среднему по ЕС, %, ЕС-15 = 100	Ставки компенсации, %
<75	5
от 75 до 90	4
>90	3

Государство-член ЕС, чей ВВП на душу населения составляет менее 75% от среднего по ЕС-15, вправе рассчитывать на поддержку своего отстающего

го региона в размере 5% от разницы между средним душевым ВВП по ЕС-15 и душевым ВРП в этом регионе (с учетом численности). Если отставание от среднего лежит в интервале 75—90%, искомый вес сокращается до 4%. Например, Португалия имела право на поддержку по «5%-ному критерию», а германские земли — лишь по «3%-ному критерию».

Формула для исчисления объема поддержки имеет следующий вид:

$$\Phi\Pi_{д.н.} = (ВВП_{ЕС-15} - ВРП_i)K,$$

где $\Phi\Pi_{д.н.}$ — объем поддержки на душу населения в год, евро,

$ВВП_{ЕС-15}$ — средний душевой ВВП по ЕС, евро,

$ВРП_i$ — душевой ВРП i -го отстающего региона, евро,

K — доля компенсации, %.

При оценке потребностей в финансировании со стороны сообщества, как уже говорилось, помимо показателей экономического развития в расчет принимается также уровень безработицы. В случае, если средний уровень безработицы в отстающих регионах в составе государства-члена превышает аналогичный средний показатель по всем отстающим регионам ЕС, то такому государству выделяется годовая поддержка в размере 100 евро на каждого официального безработного. Эта сумма прибавляется к объему финансирования, рассчитанному на основании критерия уровня экономического развития.

Что касается возможностей Сообщества, то с целью ограничения сверху размера структурных фондов была введена так называемая «мера предельного поглощения». Она опирается на следующую норму: объем финансирования на цели конвергенции не должен превышать определенной доли от ВВП страны-реципиента. В 2000—2006 гг. эта норма составляла 4% от ВВП. Так, если потребность в средствах, которые государство должно получить согласно «Берлинскому принципу», превысит данное ограничение, то оно может рассчитывать только на поддержку в пределах 4% от своего ВВП. Это правило призвано ограничивать избыточные притоки денежных средств в форме субсидий и, как следствие, предотвращать «иждивенческие» настроения властей вкупе с нецелевым использованием средств [20].

О ПРОГРАММЕ СТРУКТУРНОЙ ПОЛИТИКИ В 2007—2013 гг.

Особенность принятого проекта бюджета на 2007—2013 гг. заключалась в том, что это первый рамочный бюджет для «большого» Европейского союза. Его размер составил 862,363 млрд евро, или 1,045% совокупного ВВП стран ЕС.

Принятию бюджета предшествовала серьезная дискуссия. Еврокомиссия предложила бюджет в размере 1,26% ВВП ЕС, шесть основных стран-доноров ЕС — в размере до 1% ВВП. Вариант Еврокомиссии подразумевал увеличение расходов на 2007—2013 гг. до 1025 млрд евро, в то время как основные «спонсоры» ЕС требовали сократить их до 815 млрд евро [1]. Большое количество участников переговоров осложнило достижение консенсуса. Компромисс, тем не менее, стал возможным, и 16 декабря 2005 г. лидерам ЕС удалось прийти к согласию.

Переориентацию политических целей и инструментов в Программе на 2007—2013 гг. можно представить следующим образом (*табл. 2*).

Наиболее емкая в финансовом отношении цель № 1 Программы 2000—2006 гг. со средствами Фонда единства подпадает под новую главную цель «Конвергенция и конкурентоспособность»¹. Менее финансово емкие цели региональной политики, имевшие в Программе 2000—2006 гг. статус «общих инициатив», в 2007—2013 гг. были объединены в рамках цели «Европейское территориальное сотрудничество».

Таким образом, наименее развитые регионы и государства-члены ЕС должны получать поддержку с целью стимулирования экономического роста и создания новых рабочих мест. Поддержка будет адресована, как и прежде, регионам, чей ВРП на душу населения по ППС составит менее 75% от среднего по Сообществу. Фонд единства будет и впредь оказывать содействие проектам в сферах транспорта и окружающей среды на территории государств, чей ВВП не превышает 90% от среднего показателя в ЕС-25.

Специфической проблемой стал так называемый «статистический эффект». Суть его в том, что средний ВВП на душу населения в ЕС сократился за счет включения новых экономически слабых членов. Тем самым арифметически относительная экономическая мощь регионов старых стран-членов увеличилась. В результате ряд регионов «старого состава» теряли право на поддержку на цели конвергенции. Например, в Восточной Германии в связи со статистическим эффектом юго-запад Бранденбурга и регионы Дрездена и Лейпцига «выпали» бы из процесса распределения структурной поддержки. Так вот специально оговорено, что те регионы, которые выпадут из Программы по этой причине, вправе рассчитывать на временную поддержку в контексте цели № 1.

Прежние цели № 2 и № 3 объединены в новую главную цель «Региональная конкурентоспособность и занятость». На региональном уровне должны быть поддержаны экономические преобразования в промышленных, городских и сельских районах, а также усилены их конкурентоспособность и инве-

¹ Называя первую цель «главной», мы лишь принимаем во внимание, что формально все программные «цели» с 2007 г. стали называться «главными целями».

стиционная привлекательность. На национальном уровне политика должна поощрять стремление к достижению полной занятости, повышению качества и производительности и борьбе с социальным отчуждением.

Таблица 2

**Трансформация политических целей и инструментов
в Программе на 2007—2013 гг.**

2000—2006		2007—2013	
политическая цель	финансовый инструмент	политическая цель	финансовый инструмент
1. Цель № 1 — «подтягивание» уровня экономического развития менее развитых регионов	Фонд единства. Европейский фонд регионального развития. Европейский социальный фонд	1. Конвергенция и конкурентоспособность	Фонд единства. Европейский фонд регионального развития. Европейский социальный фонд
2. Цель № 2 — содействие экономическим и социальным преобразованиям в регионах со «структурными трудностями»	Европейский фонд регионального развития	2. Региональная конкурентоспособность и занятость на региональном уровне на национальном уровне	Европейский фонд регионального развития. Европейский социальный фонд
3. Цель № 3 — модернизация системы профессиональной подготовки и трудоустройства	Европейский социальный фонд		
4. Программа помощи странам Северной Европы	Европейский фонд регионального развития	3. Европейское территориальное сотрудничество	Европейский фонд регионального развития
5. Программа развития городов (URBAN)	Европейский фонд регионального развития		
6. EQUAL (Равенство) — инициатива в рамках ESF. Цель — поощрение транснационального сотрудничества по развитию новых средств борьбы со всеми формами дискриминации и неравенства на рынке труда, в т. ч. сглаживание диспропорций на рынке труда	Европейский социальный фонд		
7. LEADER+ — инициатива в рамках реализации общеевропейской сельскохозяйственной политики	Европейский фонд равенства и гарантий в сельском хозяйстве		

Источник: [16].

Получая структурную поддержку в самых разных формах (финансовая поддержка инфраструктуры, защита окружающей среды, развитие человеческих ресурсов, инвестиции в производство), менее развитые страны явно выиграют в финансовом отношении от членства в ЕС, поскольку получают гораздо больше, чем отчисляют в бюджет Сообщества. Этот начальный «толчок» в экономике предназначен для снижения заметных региональных разрывов в уровне экономического и социального развития.

НЕКОТОРЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ПОЛИТИКИ ВЫРАВНИВАНИЯ

Если перевести политические лозунги региональной политики в ЕС (конвергенция, солидарность, сплоченность и пр.) на экономический язык, то в основном речь идет фактически о создании условий для выравнивания душевых ВВП стран и регионов на основе преимущественного роста аутсайдеров. В этом разделе будет сделана попытка оценить результаты политики на базе анализа душевых ВВП с учетом паритета покупательной способности (ППС) для стран-членов ЕС.

В таблице 3 приведены динамика относительного душевого ВВП стран ЕС-25, а также ранги этих стран за 5 лет — с 2005 по 2009 г.

Таблица 3

Динамика относительного душевого ВВП по ППС стран ЕС-25
(в % к среднему по ЕС-25) и их рангов, 2005—2009 гг.

	2005		2006		2007		2008		2009	
	ВВП	ранг								
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Люксембург	244,23	1	261,54	1	264,42	1	267,96	1	259,22	1
Ирландия	138,46	2	139,42	2	142,31	2	131,07	2	127,18	2
Нидерланды	125,96	3	125,96	3	127,88	3	130,10	3	126,21	3
Австрия	119,23	4	120,19	4	118,27	5	120,39	4	118,45	4
Швеция	117,31	6	118,27	6	120,19	4	118,45	5	116,50	5
Дания	119,23	4	119,23	5	116,35	6	116,50	6	113,59	6
Бельгия	115,38	8	113,46	8	111,54	9	111,65	10	112,62	7
Германия	112,50	9	111,54	9	111,54	9	112,62	8	112,62	7
Великобритания	117,31	6	115,38	7	112,50	8	112,62	8	112,62	7
Финляндия	109,62	10	109,62	10	113,46	7	113,59	7	107,77	10
Франция	106,73	11	104,81	11	103,85	11	104,85	11	103,88	11
Испания	98,08	13	100,96	12	100,96	12	100,00	12	100,97	12
Италия	100,96	12	100,00	13	99,04	13	99,03	13	99,03	13
Греция	88,46	14	89,42	14	89,42	14	91,26	15	92,23	15

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Словения	83,65	16	84,62	16	85,58	16	88,35	16	83,50	16
Чехия	73,08	19	74,04	18	76,92	17	77,67	17	77,67	17
Мальта	75,00	18	74,04	18	74,04	19	73,79	19	75,73	18
Португалия	75,96	17	75,96	17	75,00	18	75,73	18	75,73	18
Словакия	57,69	22	60,58	21	65,38	21	69,90	20	69,90	20
Венгрия	60,58	20	60,58	21	60,58	22	62,14	22	61,17	21
Эстония	59,62	21	62,50	20	66,35	20	65,05	21	60,19	22
Польша	49,04	24	50,00	24	51,92	25	54,37	25	59,22	23
Литва	50,96	23	52,88	23	56,73	23	60,19	23	51,46	24
Латвия	47,12	25	50,00	24	53,85	24	55,34	24	47,57	25

Источник: рассчитано по [18].

Абсолютным лидером по величине душевого ВВП является Люксембург, причем его превосходство и значительный отрыв от остальных 24 стран сохраняется на протяжении рассматриваемых 5 лет. Максимальное значение было зафиксировано в 2008 г., когда душевой ВВП Люксембурга превышал средний ВВП по ЕС-25 почти в 2,7 раза.

Страны ЕС-25 можно разделить на две группы. Первая группа — это 12 стран-лидеров, уровень душевого ВВП которых выше среднего по ЕС-25. Эту группу полностью составляют страны из числа ЕС-15. Вторая группа — это 13 стран-аутсайдеров, чей уровень душевого ВВП ниже среднего по ЕС-25. В эту группу входят все «новички», а также Италия, Греция и Португалия. В качестве наиболее отстающих стран можно выделить шесть — Словакия, Венгрия, Эстония, Польша, Литва, Латвия, душевой ВВП которых составляет менее 75% от среднего по ЕС-25.

Важно отметить, что присоединение новых членов в 2004 г. привело во многих случаях к преимущественному росту ВВП. Например, за пятилетний период с 2005 по 2009 г. в Словакии и Польше приближение к средним показателям оказалось весьма значительным: на 12 и 10 п. п. соответственно.

На рисунке 2 приведена динамика коэффициента вариации душевого ВВП для ЕС-25 и ЕС-24, без Люксембурга (для большей наглядности), в период с 2005 по 2009 г.

Как видно из рисунка, в последние годы наметилась определенная тенденция к снижению уровня вариации. Это свидетельствует о постепенном приближении исследуемых показателей стран-«новичков» к странам «старого состава» ЕС, о наличии устойчивой тенденции к ослаблению региональной асимметрии в рамках ЕС. Насколько подобная «перестановка сил» в

Европейском союзе объясняется проводимой региональной политикой, или иначе: в какой мере характер и структура распределяемых средств финансовой поддержки в контексте структурных фондов способствует процессу конвергенции?

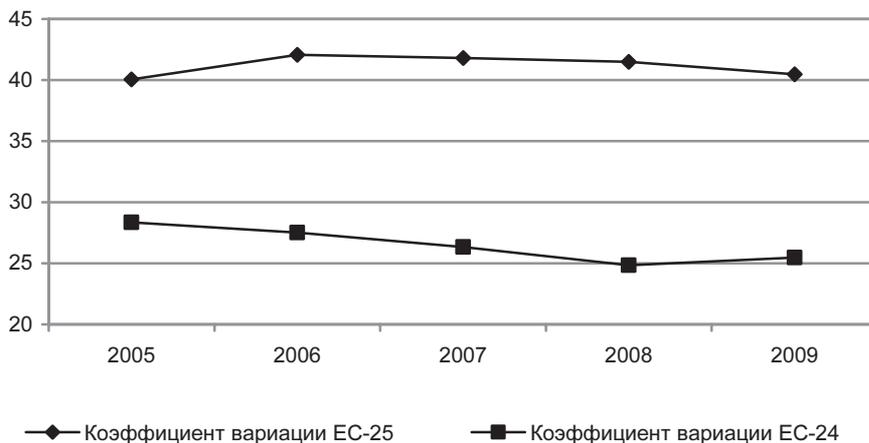


Рис. 2. Динамика коэффициента вариации душевого ВВП по ППС стран ЕС-25 и ЕС-24 (без Люксембурга) в 2005—2009 гг., %

Источник: рассчитано по [18].

Нельзя, разумеется, утверждать, что сравнительное положение стран ЕС по душевому ВВП и региональная политика ЕС — это два не очень сильно связанных между собой явления. Тем не менее существование в отдельных случаях мощных эндогенных факторов развития, не связанных со структурными фондами, не вызывает сомнения. Достаточно обратиться к таблице 4, где приведены данные о сравнительном положении стран ЕС-15 по уровню душевого ВВП за последние 15 лет.

Обращает на себя внимание, прежде всего, феномен Нидерландов и особенно Ирландии. Обе эти страны, перестав быть аутсайдерами ЕС и клиентами региональной политики, устремились к лидирующей группе и стабильно стали ее частью. В 1995 г. душевой ВВП Ирландии был ниже среднего по ЕС-15 более чем на 10%, что соответствовало рангу «12». Уже в 1997 г. ВВП Ирландии сравнялся со средним по ЕС-15, а в 2002 г. превысил среднее значение в 1,2 раза, после чего Ирландия устойчиво занимает 2-е место. Нидерланды, занимая 6—7-е место в начале периода (выше среднего примерно на 7—8%), с 2002 г. стабильно занимают третью строчку, превышая среднее значение примерно на 14—17%. Дополнительной иллюстрацией может служить динамика ВВП в Люксембурге, который был и остается несменяемым абсолютным лидером и относительное положение которого только укрепляется.

Таблица 4

Ранги стран ЕС-15 по уровню душевого ВВП по ППС, 1995—2009 гг.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Люксембург	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ирландия	12	11	10	8	5	4	3	2	2	2	2	2	2	2	2
Нидерланды	7	6	4	4	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3
Австрия	2	2	3	3	2	4	5	5	4	4	4	4	5	4	4
Швеция	6	6	6	5	5	6	7	7	5	5	6	6	4	5	5
Дания	3	3	2	2	2	3	4	4	5	5	4	5	6	6	6
Бельгия	4	5	5	5	7	7	6	6	7	8	8	8	9	10	7
Германия	4	4	6	7	8	9	10	10	9	9	9	9	9	8	7
Великобритания	10	9	9	10	9	8	8	8	8	7	6	7	8	8	7
Финляндия	11	12	12	12	11	10	12	10	10	9	10	10	7	7	10
Франция	9	9	10	11	11	12	11	9	10	11	11	11	11	11	11
Испания	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	12	12	12	12
Италия	8	8	8	9	10	10	9	12	12	12	12	13	13	13	13
Греция	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14
Португалия	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15

Источник: [18].

Что касается аутсайдеров в рамках, например, ЕС-15, то ситуация здесь также исключает прямолинейную и одностороннюю интерпретацию. Например, в 2000—2006 гг. размер региональной поддержки Италии на душу населения, хотя и был в 1,5 раза меньше аналогичного показателя Испании и почти в 2 раза меньше Португалии и Греции, но равен среднему значению стран ЕС-15. Тем не менее именно Италия демонстрирует систематическое глубокое падение уровня относительного душевого ВВП. Испания, Португалия и Греция получали наибольшие объемы поддержки в расчете на душу населения в течение всего 15-летнего периода, что позволило приблизить значения душевых ВВП к средним показателям, но при этом их рейтинговые позиции не изменились.

«КЕЛЬТСКИЙ ТИГР» И КРАХ «ИРЛАНДСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЧУДА»

Попытаемся на примере Ирландии пояснить закономерности изменения относительного положения стран в европейской таблице о рангах. За свои экономические результаты в новейшее время Ирландия получила титул «кельтский тигр». Еще в начале 1990-х гг. Ирландия была отсталой аграрной

страной, расположенной на задворках ЕС. До начала «бума» Ирландия жестоко страдала от безработицы, достигавшей в конце 1980-х гг. 18%. В конце 1970-х гг. 40% ее экспорта составляли продовольственные товары [2].

Но буквально за три пятилетия Ирландия, традиционно одна из беднейших стран Европы, не обладающая сколько-нибудь значительными природными ресурсами, совершила экономический рывок, продемонстрировала великолепные темпы развития. ВВП Ирландии за период 1990—1999 гг. увеличился на 88%, в 2009 г. ВВП на душу населения (по ППС) значительно превысил показатели Великобритании, Германии и многих других индустриально развитых стран. Уровень безработицы составил 4,5% в 2007 г. На протяжении полутора столетий Ирландия выступала источником массовой эмиграции. Теперь высокий уровень жизни притягивает в Ирландию массу трудовых мигрантов, прежде всего из Польши и стран Балтии. В 2007 г. 10% обитателей страны составляли люди, рожденные вне ее границ.

Обычно называют следующие составляющие экономического чуда.

- Членство Ирландии в ЕС, которое позволило получить 60 млрд долл. субсидий от Евросоюза. Не меньшие субсидии получили Греция, Испания, Португалия. Но в отличие от других Ирландия «не проела» субсидии, а потратила их на образование с упором на высококласные технические знания (получив в результате рынок высококвалифицированной рабочей силы) и на развитие современной инфраструктуры.

- Льготная налоговая политика для стимулирования инвестиций при использовании почти оффшорной налоговой ставки.

- Мощный приток внешних инвестиций, иностранного высокотехнологичного бизнеса. Считается, что только США инвестировали в Ирландию более 100 млрд долл. По оценкам, только американские hi tech-корпорации — Dell, Microsoft, Google и другие — инвестировали в страну десятки миллиардов долларов. В Ирландии находятся европейские штаб-квартиры крупнейших мировых IT-компаний. Одновременно 9 из 10 ведущих фармацевтических компаний мира также имеют предприятия в Ирландии. Уже в 2000 г. 52% ирландцев было занято в фирмах с участием иностранного капитала.

- Легкость языковой интеграции, хорошее знание страны американским бизнесом и англоязычное население; наличие большой ирландской общины в США (30% населения имеют ирландские корни).

- Социальная стабильность, низкий уровень коррупции.

Современный кризис неожиданно для многих продемонстрировал, что одним из самых слабых звеньев Евросоюза, наряду с Грецией, Португалией и Испанией, стала Ирландия. Согласно данным Европейского Центробанка, сегодня Ирландия входит в пятерку самых проблемных стран мира, которым может угрожать дефолт. Укажем только некоторые параметры ирландского

кризиса: ВВП страны в 2009 г. снизился на 7,1%, бюджетный дефицит по итогам 2009 г. составил 14,4% ВВП (самый большой дефицит бюджета стран Евросоюза) [7], а к концу 2010 г., по оценкам, может превысить 32% ВВП, что в 10 раз превосходит лимит, установленный Пактом стабильности и роста ЕС, государственный долг — 65,5% ВВП (лимит 60%), безработица — 13,7%, а по данным профсоюзов — 20%.

Как это могло произойти с экономикой, которая считалась одной из самых здоровых в ЕС? Выяснилось, что расцвет экономики финансировался в основном на заемные деньги, ирландцы долгое время жили в долг, не по средствам.

Ирландские банки, благодаря низким процентным ставкам Европейского Центробанка, занимали все больше и больше денег. Те в свою очередь едва ли не насильно выдавали ирландцам дешевые кредиты. В результате долг ирландских банков Европейскому Центробанку составляет более 45,2 млрд евро, а задолженность перед иностранными банками достигла 730 млрд евро (для сравнения: у Греции — 175 млрд евро). Дешевая ипотека привела к строительному буму и раздула «пузырь» недвижимости. Стоимость недвижимости в стране за последние десять лет увеличилась более чем на 300%. Когда начался мировой кредитный кризис, у банков возникли серьезные проблемы с возвратом денег. С кризисом приток иностранных инвестиций серьезно замедлился, «пузырь» на рынке недвижимости стремительно «сдулся», и банковская система страны оказалась на грани банкротства.

На волне экономического бума заметно выросли социальные расходы, создана весьма разветвленная система налоговых льгот и компенсаций.

В конце ноября 2010 г. Ирландия все же согласилась на предоставление ей финансовой помощи со стороны ЕС и МВФ в размере 85 млрд евро (на протяжении трех лет). Это немного меньше суммы, выделенной ранее Греции (110 млрд евро), но в пересчете на душу населения помощь для Ирландии в два раза больше помощи для Греции. Взамен ирландское правительство обещает радикально сократить бюджетный дефицит.

Очень характерны меры по преодолению бюджетного дефицита. Они красноречиво свидетельствуют о том, где именно был «перехлест» в годы эйфории. Это, прежде всего, «сжатие» социальной сферы: снижение зарплат госслужащих, пособий по безработице, минимальной установленной заработной платы. Например, минимальная заработная плата уменьшится на 10 евро, до 7,65 евро в час. Минимальная оплата труда ирландцев является одной из самых высоких в ЕС (8,65 евро в час), а поляков — не более 3 евро [8].

Далее, готовится повышение старых налогов и введение новых. В частности, налог на прибыль корпораций является одним из самых низких в Ев-

ропе (от 10 до 12,5%). Поскольку он в два раза меньше среднего налога по Евросоюзу (во Франции эта ставка составляет 33,3%, в Бельгии — 33,9%), это вызывает законное недовольство остальных членов организации.

«Тучные годы» и представление, что они никогда не закончатся, породили в ирландском обществе политику, риски которой оказались чрезмерными. Вместе с тем, по нашему мнению, здоровый базис экономического роста в Ирландии служит предпосылкой возвращения ее в ряды европейских лидеров.

СОВРЕМЕННЫЙ КРИЗИС И ВЫРАВНИВАНИЕ

В 2000—2006 гг. во многих странах-«новичках» наблюдались высокие темпы экономического роста, достаточные «для того, чтобы за 25—30 лет преодолеть их отсталость» [6, с. 15]. Однако мировой финансовый и экономический кризис внес коррективы в этот расчет, оказал воздействие практически на все сферы общей политики ЕС. Затронул он и региональную политику, в существенной мере повлияв на программы конвергенции.

Влияние современного кризиса незначительно сказалось на значении рейтингов душевых ВРП. Для некоторых стран, однако, кризис оказался серьезным испытанием и в аспекте сравнительного положения. Из старых членов ЕС наиболее уязвимой оказалась только Финляндия, которая переместилась с 7-го на 10-е место, значение ее душевого ВВП составляло 113,6% по отношению к среднему показателю в 2008 г. и только 107,8% в 2009 г.

Заметно ухудшили свое относительное положение некоторые новые члены Союза. Прежде всего, это относится к бывшим Прибалтийским республикам, а также Словении: 88,3% в 2008 г. и 83,5% в 2009 г. Соответствующие показатели для Эстонии составляют 65,1 и 60,2%, Литвы — 60,2 и 51,5%, Латвии — 55,3 и 47,6%.

Душевой ВВП Эстонии, Латвии, Литвы в 2009 г. по сравнению с 2008 г. снизился на 15; 17 и 20% соответственно [17]. К концу 2009 г. Латвия и Литва обошли все страны ЕС по уровню безработицы: в Латвии он достиг 20,9%, в Литве — 13,8% [3]. Это связано, в первую очередь, с прекращением деятельности в этих республиках ряда западноевропейских компаний, длительное время обеспечивавших занятость и щедро инвестировавших в местную экономику.

Еще 12 декабря 2008 г. Европейский совет одобрил План экономического оздоровления Европы. Общие затраты на его реализацию были запланированы в размере 200 млрд евро, что эквивалентно 1,5% совокупного ВВП Евросоюза, причем из национальных бюджетов должно быть извлечено 170 млрд, и 30 млрд предоставят бюджет ЕС и Европейский инвестиционный банк,

который направит средства вновь присоединившимся странам, испытывающим острый дефицит внешнего финансирования. Но ряд стран-доноров во главе с Германией заявили, что они оставляют за собой право самостоятельно решать вопрос о размерах и структуре использования собственных средств, в зависимости от изменения ситуации.

Особо важным направлением поддержки экономического развития стран Восточной Европы и Прибалтики в 2009 г. оставались вложения в транспортную инфраструктуру и дорожное строительство.

Европейская комиссия предложила упростить критерии получения помощи из Европейского социального фонда, перепрограммировать затраты и осуществить авансовые выплаты странам ЕС с начала 2009 г. Было также высказано намерение с большей гибкостью применять принцип дополнительности финансового участия ЕС в региональном развитии, в частности, предоставить восточноевропейским странам более широкий доступ к фондам ЕС при уменьшении софинансирования с их стороны.

Антикризисные меры к концу 2009 г. в целом привели к определенным позитивным результатам, хотя «новый европейский» регион так и остался на последних ролях в ЕС. В наихудшем положении оказалась экономика бывших Прибалтийских республик СССР.

В марте 2010 г. Европейская комиссия проанализировала посткризисные перспективы Программы конвергенции 14 государств-членов. Было отмечено, что наиболее пострадавшие новые члены ЕС будут вынуждены замедлить процесс конвергенции, что растянет его на долгие годы [6].

В связи с особой остротой кризиса в ряде стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) стало очевидным изменение вектора европейской региональной политики. План бюджета на 2010 г., впервые со времени принятия 12 новых стран в состав ЕС, предусмотрел выделение им большей части средств из структурных фондов ЕС — порядка 52%. В 2008 г. этот показатель составлял 48%. За 2010 г. «новички» также получают 19% помощи из Фонда поддержки сельского хозяйства, т. е. на 1 п. п. больше, чем в 2009 г., и на 3 п. п. больше, чем в 2008 г. [17]. Напомним, что в этих 12 странах в 2009 г. проживало менее четверти населения Евросоюза.

Как может сказаться в перспективе фактически патерналистская политика ЕС по отношению к его новым членам? Для ответа на этот вопрос целесообразно обратиться к событиям, уже ставшим историей.

Страны ЦВЕ представляют собой уже вторую когорту «новичков» Евросоюза, на момент вступления заметно отстававших в развитии от государств-основателей ЕС. Первое событие такого рода имело место гораздо ранее, когда членство в ЕС оформили Греция (1981), а также Испания и Португалия (1986). Ирландия, также в ранге экономического аутсайдера, вошла в Союз в

1973 г. Все они, за исключением Ирландии, при всех позитивных сдвигах так и не смогли достичь нового качества экономического развития.

В разгар финансового кризиса 2008—2009 гг. выяснилось, в частности, что образцом нерациональной бюджетной политики является Греция. Рост госрасходов на фоне постоянного сокращения доходов привел к тому, что в 2010 г. новое правительство Греции вошло с дефицитом в 12,7% ВВП, что существенно превышает нормы, разрешенные Маастрихтскими критериями (3%). Госдолг Греции составил 410 млрд долл. (124% ВВП), что в два раза превышает разрешенный европейскими правилами уровень (60%). Уже в декабре 2009 г. аналитики заговорили о высокой вероятности дефолта.

Проблемы Греции, на которую приходится всего 2% ВВП еврозоны, стали сказываться на всей европейской экономике. О возможном повторении греческого сценария стали говорить в отношении Португалии, Испании и Италии [5].

Одновременно к настоящему времени обозначился ряд государств «новой Европы», в которых сохраняется реальная опасность государственных дефолтов, — это Венгрия, Латвия и Румыния.

Отсутствие жестких дисциплинирующих механизмов, как выяснилось в разгар кризиса, привело к политике безответственности в ряде стран. Некоторые политические решения, принимавшиеся на общеевропейском уровне, также не способствовали бюджетной дисциплине. Воспроизводство бюджетного дефицита год от года привело к тому, что многие государства ЕС накопили государственный долг, заметно превышающий критическую границу.

После вынужденного решения ЕК, принятого в начале кризиса, временно приостановить санкции и штрафы в случае превышения государствами-членами Маастрихтских критериев бюджетного дефицита и государственного долга их повсеместно начали нарушать. К началу 2010 г. в ЕС не осталось ни одного государства, которое не нарушило хотя бы одного норматива; более 10 государств нарушили оба норматива. С осени 2009 г. Европейский совет и Европейская комиссия вновь перевели эти задачи в разряд приоритетных. В октябре 2009 г. министры финансов 27 стран договорились начать процесс сокращения госдолга в 2011 г.

В начале нынешнего года было принято решение ввести процедуру контроля над бюджетной политикой 20 государств, превысивших трехпроцентный лимит дефицита. В их числе 10 стран ЦВЕ. Им предложено представить планы и сроки сокращения бюджетного дефицита до установленного норматива, при нарушении которых им придется платить денежные штрафы.

Страны-участники Еврозоны подчеркнули необходимость усиления координации экономической политики в ЕС. В настоящее время органы Евросоюза фактически не имеют инструментов, с помощью которых они могли

бы принуждать государства-члены к выполнению тех или иных коллективных решений. Этим «экономическая часть» отличается от валютной, где национальные центральные банки безоговорочно подчиняются решениям Европейского центрального банка. Как показывает практика, решения Европейской комиссии и других исполнительных структур ЕС не обладают тем же действием [4].

Любопытно, что отдельными членами Европейской комиссии предложено в качестве назревшей меры увеличить количество индикаторов для выявления районов, нуждающихся в помощи. Это должно повысить эффективность принятия решений в области региональной политики и стать ответом на критику наднациональных органов ЕС за недостаточное понимание процессов, происходящих на местах.

Саммит Евросоюза, прошедший в октябре 2010 г. в Брюсселе, был посвящен выработке мер по преодолению кризиса и созданию механизмов антикризисного управления в зоне евро. Речь идет о значительном усилении контроля за соблюдением бюджетной дисциплины Евросоюза, вплоть до автоматического введения санкций против стран, которые нарушают базовый экономический документ ЕС — Пакт стабильности и роста. Напомним, согласно этому документу предельный объем дефицита госбюджета стран Сообщества ограничивается 3% ВВП, а госдолга — 60% ВВП. Как известно, до сих пор не существует никаких реальных санкций за нарушение этих ограничений. Более того, документы, регулирующие деятельность Евросоюза, не только не предусматривают, но фактически запрещают его участникам оказание взаимопомощи. Между тем в 2009 г. нарушителями пакта стали 20 из 27 членов ЕС.

Инициатива, касающаяся создания действенного механизма принуждения к исполнению Пакта стабильности и роста, была выдвинута Германией и Францией. Речь идет о санкциях в отношении стран-нарушителей, предусматривающих не только штрафы, но и лишение их права голоса в высших органах Евросоюза. Против этих инициатив решительно выступили экономически неблагополучные страны ЕС, а также Великобритания [14]. Вот почему и Ирландия, несмотря на объективные трудности, долгое время сопротивлялась попыткам навязать ей помощь со стороны ЕС и МВФ.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Имеет ли смысл вообще исследовать опыт одних стран, в частности, по проблемам регионального финансового выравнивания, имея в виду использовать его в других? Ответ на этот вопрос не так очевиден, как кажется. Известные российские регионалисты дали на него исчерпывающий, хотя

и слегка шокирующий ответ: «Мировой опыт показывает, что пропорции и параметры «бюджетного федерализма» в каждой стране определяются индивидуально, только с учетом государственных традиций, социально-экономической и политической ситуации и без «оглядки» на зарубежные образцы» [12, с. 139]. При этом специалисты с изумлением отмечают, что «...эффективно действующие в этих (западных. — *Б. Л., И. М., Е. У., А. Т.*) странах механизмы бюджетного выравнивания или практически не работают в России, или работают как раз в противоположном направлении» [13, с. 126].

Нам представляется, что при оценке зарубежного опыта и возможности его адаптации, в данном случае к российским условиям, важны не столько конкретные детали, например, налоговые схемы, критерии выравнивания, подходы к идентификации проблемных ареалов, которые, действительно, «в каждой стране определяются индивидуально», сколько его общая «идеологическая платформа». Как раз поэтому зарубежный опыт, по нашему мнению, и представляет огромный интерес, позволяя избежать концептуальных ошибок. В этом смысле опыт ЕС весьма интересен и поучителен. Главное в европейском опыте — целеустремленный поиск компромисса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Долгосрочный бюджет ЕС — рамочный бюджет Европейского Союза на 2007—2013 годы. <http://www.mfa.gov.lv/ru/eu/EU/Budget>.
2. *Дымов К.* Спасем «кельтского тигра». <http://propaganda-journal.net/3095.html>.
3. Европейский Союз: факты и комментарии. Вып. 54: октябрь — декабрь 2008 г. / Под ред. Борко Ю. А., Буториной О. В., Журкина В. В., Потемкиной О. Ю. М., 2009. <http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive.html>.
4. Европейский Союз: факты и комментарии. Вып. 56: апрель — июнь 2009 г. / Под ред. Борко Ю. А., Буториной О. В., Журкина В. В., Потемкиной О. Ю. М., 2009. <http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive.html>.
5. Европейский Союз: факты и комментарии. Вып. 58: октябрь — декабрь 2009 г. / Под ред. Борко Ю. А., Буториной О. В., Журкина В. В., Потемкиной О. Ю. М., 2010. <http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive.html>.
6. Европейский Союз: факты и комментарии. Вып. 59: январь — март 2010 г. / Под ред. Борко Ю. А., Буториной О. В., Журкина В. В., Потемкиной О. Ю. М., 2010. <http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive.html>.
7. Евростат: Италия и Ирландия поставили антирекорды по госдолгу и дефициту бюджета в 2009 году. <http://www.export.by/?act=news&mode=view&id=24909>.
8. Ирландия не Греция, но и не Испания: кто матери-Европе нанесет смертельный удар? <http://profi-forex.org/news/entry1008059200.html>.
9. *Квочко Е. А., Ланьшина Т. А., Ларионова М. В.* Анализ результатов президентства Великобритании в ЕС. Бюджет ЕС на 2007—2013 гг. // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика / ИМОМС ГУ-ВШЭ. Издательский дом ГУ-ВШЭ. 2006. № 1.
10. *Лавровский Б. Л.* Германская модель регионального выравнивания // Экономический журнал ВШЭ. 2001. Т 5. № 4. С. 519—532.

11. *Лавровский Б. Л.* Региональное выравнивание в ЕС: есть ли результат? // Регион: политика, экономика и социология. 2005. № 3—4.
12. *Лексин В. Н., Швецов А. Н.* О системной модернизации российского «бюджетного федерализма» // Вторая международная конференция по федерализму (16—17 декабря, 1997 г.; г. Москва). Труды конференции. М., 1997.
13. *Подпорина И.* Бюджетный федерализм — собственность — финансовый потенциал региона // Вторая международная конференция по федерализму (16—17 декабря, 1997 г.; г. Москва). Труды конференции. М., 1997.
14. *Серова Н.* Кризис превращает ЕС в «скотный двор». <http://www.utro.ru/articles/2010/11/01/933669.shtml>.
15. *Delhey J.* The Prospects for Catching Up. Lessons for the Accession Countries to the European Union from Previous Enlargements. Working Paper FS HI 01 — 403. Social Science Research Center Berlin (Wissenschaftszentrum Berlin). 2001.
16. European Commission. <http://ec.europa.eu>.
17. Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.
18. GDP per capita in Purchasing Power Standards (PPS) (EU-27 = 100). Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb010>.
19. *Richter S.* Scenarios for the Financial Redistribution across Member States in the European Union in 2007—2013 // The Vienna Institute for International Economic Studies Research Reports. 2005. № 317. April. http://www.wiiw.ac.at/e/RR317_summary.html.
20. *Fester T. und Fuchs M.* Die europäische Strukturförderung ab 2007 — Auswirkungen des Kommissionsvorschlags auf die neuen Bundesländer // Dresden berichtet. 2004. № 5.
21. *Fester T. und Fuchs M.* EU-Regionalpolitik ab 2007 — Richtungsstreit in Deutschland // Dresden berichtet. 2004. № 4.