

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ
АКАДЕМИИ НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR.,
11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск III) № 21, 2024 (№ 353)**

Доклад Драги прерывает «обед молчания» ЕС

О.В. Буторина

*Люди обедают, только обедают, а в это время
слагается их счастье и разбиваются их жизни...*

А.П. Чехов

Аннотация. 9 сентября 2024 года бывший президент Европейского центрального банка и премьер-министр Италии Марио Драги представил Европейской комиссии (ЕК) доклад «Будущее европейской конкурентоспособности». Его центральная мысль – медленный экономический рост в Европейском союзе увеличивает отставание от США и повышает экзистенциальные риски объединения на фоне меняющейся глобальной парадигмы. В аналитической записке показано, как действующий с 2019 г. состав ЕК замалчивает и размывает проблематику экономического роста. Дается системное изложение доклада Драги, анализируются пути и перспективы реализации выдвинутых в нём предложений.

Ключевые слова: Европейский союз, Европейская комиссия, экономический рост, конкурентоспособность, Доклад Драги.

9 сентября 2024 г. бывший президент Европейского центрального банка (ЕЦБ) и премьер-министр Италии Марио Драги представил Европейской комиссии (ЕК) подготовленный по её заказу доклад «Будущее европейской конкурентоспособности»¹. Текст занимает 400

Автор. *Ольга Витальевна Буторина* – доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, заместитель директора Института Европы РАН по научной работе. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: butorina@ieras.ru

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics32120244351> EDN: <https://www.elibrary.ru/GCSHKD>

¹ The Future of European Competitiveness. https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en#paragraph_47059 (дата обращения: 12.09.2024).

страниц и состоит из двух частей. Первая – критический обзор экономики ЕС и её глобальных позиций. Вторая – анализ проблем по отраслям и направлениям с постановкой задач и перечнем предлагаемых действий.

Проблематика экономического роста находилась в центре внимания органов ЕС на протяжении всей его истории. Ситуация изменилась с конца 2019 г., когда к исполнению обязанностей приступил новый состав ЕК во главе с Урсулой фон дер Ляйен. Главными приоритетами объявлялись: «Европейская зелёная сделка» (достижение климатической нейтральности к 2050 г.), цифровизация и технологическая устойчивость, а также развитие экономики для нужд людей².

Доля ЕС-27 в мировой экономике устойчиво снижается: за 2010-2023 гг. она сократилась с 21,8 до 17,5%. За тот же период доля США возросла с 22,5 до 26,0%, а Китая – с 9,2 до 17,0%. По итогам 2021 г. Китай впервые в истории обошёл Евросоюз по объёму ВВП, измеренному уже не паритету покупательной способности, а в текущих ценах – соответственно 17,8 и 17,3 трлн долл.³

Зелёное молчание

В 2023 г. прирост совокупного ВВП ЕС составил 0,4%; в 2024 г. он ожидается на уровне 0,8%⁴. Поддержание динамичного роста было важнейшим приоритетом ЕС с начала 1970-х годов, когда крах золотого стандарта и нефтяные шоки вызвали в Европе волну инфляции и безработицы. В первой половине 1980-х гг. Европейское экономическое сообщество (предшественник ЕС) предприняло ряд кардинальных мер с целью повысить конкурентоспособность европейской промышленности, сократить технологическое отставание от США и Японии. Ведь от динамики роста зависел уровень безработицы – самой острой социальной проблемы региона.

Идея хозяйственного роста лежала в основе двух крупнейших проектов ЕС последних десятилетий. Объявленная в 1985 г. программа создания Единого внутреннего рынка должна была раскрыть потенциал интеграции, устранив все препятствия на пути движения не только товаров, но и услуг, капиталов и людей. По расчётам, постоянный

² European Commission, Directorate-General for Communication, Leyen, U., A Union that strives for more – My agenda for Europe – Political guidelines for the next European Commission 2019-2024, Publications Office, 2019. <https://data.europa.eu/doi/10.2775/018127> (дата обращения: 10.09.2024)

³ UNCTADStat: Gross domestic product total and per capita, annual. <https://unctadstat.unctad.org/datacentre/dataviewer/US.GDPTotal> (дата обращения: 12.09.2024). По итогам 2023 г. ввиду торможения экономики Китая его ВВП сократился до 17,8 трлн долл. в текущих ценах, тогда как совокупный ВВП Евросоюза составил 18,4 трлн долл.

⁴ European Commission. Report on Public Finances in EMU 2023. Institutional Paper 295, September 2024. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/0aaf8190-b9fe-46b2-9dac-912b98bef0da_en?filename=ip295_en_0.pdf (дата обращения: 13.09.2024)

дополнительный прирост ВВП мог составить от 0,25 до 0,5 процентных пункта в год⁵. Масштабная программа была в целом завершена к 1992 году.⁶

Начавшееся следом формирование Экономического и валютного союза устранило фрагментацию финансового пространства ЕС, поощряло конкуренцию и увеличивало отдачу от эффекта масштаба. Возникали новые стимулы к росту производительности труда, инвестиций и занятости. Всё это вкупе с долгосрочной ценовой стабильностью (которую обеспечивал Европейский центральный банк) и возросшими международными функциями единой валюты улучшало условия для долгосрочного роста⁷.

Уже после введения евро ЕС трижды принимал долгосрочные стратегии устойчивого роста. Речь идет о Лиссабонской стратегии 2000 г., её обновлённой версии 2005 г. и утверждённой в 2010 г. стратегии «Европа – 2020». Но, как говорится в докладе Драги, «различные стратегии повышения роста приходили и уходили, а тенденция оставалась неизменной»⁸.

После 2020 г. Евросоюз отказался от долгосрочных программ. Без объяснений исчезли среднесрочные «Общие направления экономической политики» (англ. – *Broad Economic Policy Guidelines*). Хотя, согласно Договору о функционировании ЕС, Совет должен разрабатывать общие направления экономической политики государств-членов (ст. 5, п. 1). Складывалось впечатление, что официальный Брюссель начал отход от классической концепции роста и двинулся в сторону новейших идей пост-роста с их упором на экологические, структурные и социальные параметры развития⁹.

Этому имелись подтверждения. Если официальный годовой отчёт о деятельности ЕС за 2019 г.¹⁰ традиционно открывался обстоятельным экономическим разделом, то в отчёте за 2020 г. центральным стал 25-страничный блок о формировании климатически нейтрального Евросоюза – с крупным фото молодежной экологической забастовки¹¹. Далее шёл раздел о защите прав и свобод и только потом – экономический, уместившийся на семи страницах с картинками. Из отчётов за 2021-2023 гг. тематика экономического роста исчезла полностью. Отныне рост изредка упоминался в списках положительных эффектов, которые ожидалось от выдвигаемых ЕК законодательных инициатив в различных областях – от регулирования рынков труда до практик корпоративного налогообложения¹².

⁵ Commission of the European Communities (1988). Europe 1992. The Overall Challenge. SEC (88) 524 final. Brussels, 13 April. <http://aei.pitt.edu/3813/1/3813.pdf> (дата обращения: 12.09.2024)

⁶ Кондратьева Н.Б. Европейская модель интеграции рынков. Становление и перспектива. М.: РАН, 2020.

⁷ European Commission (1995). One Currency for Europe. Green Paper on the Practical Arrangements for the Introduction of the Single Currency, 31 May. COM/95/333 final.

⁸ The Future of European Competitiveness, Op. Cit, Part A, p. 1.

⁹ Цибулина А.Н. (2024). Новые приоритеты роста в экономической политике Европейского союза, Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика, № 40 (2), с. 175-190. doi.org/10.21638/spbu05.2024.202

¹⁰ The EU in 2019. General report on the activities of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/66c4ad7e-6281-11ea-b735-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 12.09.2024)

¹¹ The EU in 2020. General report on the activities of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f59f7b32-8084-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-en> (дата обращения: 12.09.2024)

¹² См. например: The EU in 2023. General report on the activities of the European Union. <https://op.europa.eu/webpub/com/general-report-2023/pdf/the-eu-in-2023.pdf> (дата обращения: 12.09.2024)

Внешним наблюдателям оставалось думать, что Брюссель либо вовсе отказался от проведения Общей экономической политики (то есть второй опоры Экономического и валютного союза, без чего ни единая валюта, ни ЕЦБ существовать не могут), либо вверил эту работу технократам и забыл о ней. А сам занялся созданием красивого образа, который понравился бы обществу и избирателям. Не даром в программных документах ЕС стало появляться все больше ярких иллюстраций, основательно затрудняющих и навигацию по тексту, и его понимание.

Провозгласив «Зелёный курс», ЕК приобрела свежую, яркую и незапятнанную неудачами повестку. Атмосфера «семейных обедов» улучшилась: неприятные дефициты, дисбалансы и диспропорции больше не портили настроения.

Дело Драги

Едва ли в ЕС найдётся экономист международного уровня со столь же высокой репутацией, как Марио Драги. В должность президента ЕЦБ он вступил 1 ноября 2011 г., когда кризис еврозоны набирал силу. В начале 2012 г. доходность 10-летних государственных облигаций Португалии поднялась до 13%, а греческих – почти до 30%. Внедренные под руководством Драги нестандартные меры денежно-кредитной политики спасли банковский сектор ЕС от коллапса.

26 июля 2012 г., выступая в Лондоне на конференции по глобальным инвестициям, Драги произнес ставшие историческими слова: «В рамках нашего мандата ЕЦБ готов сделать все возможное для сохранения евро. И поверьте мне, этого будет достаточно»¹³. Рынки ему поверили. Спреды пошли вниз. Отнюдь не каждый глава ЕЦБ имеет в своем распоряжении такой же кредит доверия.

Именно поэтому подписанный Драги текст о конкурентоспособности ЕС заслуживает самого серьёзного внимания. Доклад разрушает иллюзию, будто зелёная повестка снимает проблему экономического роста. Со свойственной Драги прямоотой отдельным абзацем утверждается: «Да, Европа всё больше нуждается в росте». Причины: нарастание конкуренции на мировых рынках, потеря Евросоюзом своего основного поставщика энергии в лице России, его слабость в новых технологиях, включая во многом упущенную цифровую революцию. Плюс неблагоприятная демографическая динамика: к концу десятилетия убыль рабочей силы в ЕС составит до 2 млн человек ежегодно.

Зная порядки европейского истеблишмента, Драги и его соавторы (имена которых, вопреки традициям ЕС, не называются), правильно «сервируют» свои предложения и подают их под «актуальным соусом». Во введении доклада говорится, что крупные финансовые вливания требуются именно для цифровизации и декарбонизации экономики, укрепления

¹³ Draghi, Mario (2012). “Verbatim of the remarks made by Mario Draghi. Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference”, London 26 July. <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html> (дата обращения: 12.09.2024)

обороноспособности. Конкретные цифры появляются ближе к концу первой части. Минимальный размер дополнительных инвестиций составляет 700-800 млрд евро в год, что соответствует 4,4-4,7% совокупного ВВП объединения в 2023 году. Для этого доля инвестиций в общем ВВП должна подняться с нынешних 22 до 27%, или на 5 процентных пунктов, что позволило бы обратить вспять «многолетний спад в большинстве крупных экономик ЕС». То есть, цифровизация и декарбонизация – только модный «топпинг».

Доклад обозначает три направления, где Евросоюзу предстоит предпринять усилия, чтобы вернуться на траекторию роста.

Первейшая задача – сократить отставание от США и КНР в инновационной сфере, особенно в передовых технологиях. Сейчас вложения стран ЕС в науку и технологии сосредоточены в традиционных отраслях, прежде всего в автомобилестроении, что было характерно для США в начале XXI века. Из-за административных барьеров успешные европейские стартапы ищут финансирование в США и по мере роста перемещаются за океан. В эпоху быстрого развития искусственного интеллекта Евросоюзу нельзя «застрывать» на технологиях прошлого века.

Вторая задача – подвести под климатические цели ЕС внятный, последовательный план. Без него, согласно букве доклада, декарбонизация принесет не новые возможности, а угрозы для конкурентоспособности и роста. Откровенность сказанного впечатляет. В переводе с эзопова языка на обычный, это означает, что ЕС начал двойной переход без должной проработки, не просчитав выгоды и затраты. И до сих пор, спустя пять лет, не имеет комплексного плана.

Драги указывает на реальное положение дел: цены, по которым компании ЕС получают электроэнергию, в 2-3 раза выше, чем в США, а на природный газ – выше в 4-5 раз. Причина – не только в нехватке природных ресурсов, но и в «фундаментальных проблемах» общего энергетического рынка ЕС – в высоких налогах и доходах финансовых трейдеров.

Третье направление – повышение безопасности и снижение внешней зависимости. Экономика ЕС полагается на узкий круг поставщиков критически важного сырья, включая Китай, и зависит от импорта цифровых технологий. Отсюда вытекает необходимость разработки подлинной «внешнеэкономической политики» Евросоюза. Данная часть невелика и в основном повторяет положения принятой летом 2023 г. «Европейской стратегии экономической безопасности»¹⁴. Дополнения касаются оборонного и космического секторов, которые всегда развивались в рамках национальных границ, что обуславливает высокую фрагментацию общего пространства ЕС и слабую координацию государственного финансирования.

¹⁴ European Commission Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on the “European Economic Security Strategy”, Brussels, 20.06.2023. JOIN (2023) 20 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020> (дата обращения: 13.09.2024)

Пути и перспективы реализации

Доклад ясно говорит о последствиях бездействия. Без динамичного роста Евросоюзу придется отказаться от части нынешних амбиций: быть климатическим и технологическим лидером, играть независимую роль в мире и одновременно сохранять свою социальную модель. Но, пожертвовав возможностями и правами, которые ЕС предоставляет своим гражданам, он «потеряет смысл своего существования».

Пути реализации задач, которые названы в первой части «А», подробно разбираются в объёмной второй части «В». Анализ ведётся по 10 отраслям и по 5 горизонтальным срезам. К приоритетным отраслям отнесены: энергетика, критическое сырье, цифровизация и передовые технологии, скоростные системы связи и широкополосные сети, компьютеры и искусственный интеллект, полупроводники, энергоёмкие производства, чистые технологии, автопром, оборонная промышленность, космос, фармацевтика и транспорт. Пять горизонтальных направлений включают: ускорение инноваций, повышение квалификации работников, поддержание высокого уровня инвестиций, совершенствование механизмов конкуренции, а также усиление механизмов управления Евросоюзом.

Последний пункт открыто адресуется руководству ЕС. Чрезмерное нормативное и административное бремя затрудняет ведение бизнеса и давит на конкурентоспособность. Исправлять ситуацию предлагается как традиционными методами (расширяя действие принципов субсидиарности и продвинутого сотрудничества), так и новаторскими. Доклад призывает упростить действующие процедуры; разработать новую рамочную структуру координации конкурентной политики ЕС (англ. – *Competitiveness Coordination Framework*); расширить применение принципа голосования большинством в Совете или сделать его универсальным; систематизировать имеющееся законодательство ЕС.

Каковы перспективы реализации этих предложений?

За несколько дней до официального представления доклада Марио Драги отметил свое 77-летие. Его профессиональная карьера сложилась так, что теперь он может говорить то, что думает. Терять ему нечего. Он хорошо знает экономику и глубоко понимает природу интеграции. Еще в 1970 г., заканчивая с отличием университет Ла Сапиенца в Риме, он защитил диссертацию на тему «Экономическая интеграция и движение обменных курсов». В аспирантуре его наставниками были будущие нобелевские лауреаты Франко Модильяни и Роберт Солоу, а позже он лично общался с Томазо Падоа-Скьоппа, итальянским экономистом, сподвижником Делора и главным идеологом Экономического и валютного союза. Драги понимает, как работает «невозможная триада»¹⁵, и к чему может привести игнорирование хозяйственных основ Экономического и валютного союза.

Осведомленность и прямота Драги сталкиваются с силой иного рода. ЕК под руководством У. фон дер Ляйен, судя по её первому сроку, решила не разбираться с тяжелым

¹⁵ Имеется в виду невозможность для государства одновременно преследовать три цели макроэкономической политики: 1) проводить независимую денежно-кредитную политику; 2) обеспечивать свободное движение капиталов; 3) поддерживать фиксированный курс национальной валюты. Действие рыночных механизмов позволяет выполнять любые две цели из названных, но не все три сразу.

экономическим наследством. Зелёная повестка наделила Евросоюз очарованием нового бренда, современного и полезного, ассоциируемого с ведущей ролью ЕС в мире и его нормативной силой. Доклад Драги нарушает эту картину. Уже потому найдутся желающие отмахнуться от сказанного. Такова человеческая природа, и её не стоит недооценивать.

На пути реализации программы стоят практические препятствия. Первое и самое очевидное – непонятный источник обозначенных 700-800 млрд евро в год. Страны, выступающие нетто-вкладчиками в бюджет ЕС, не захотят брать на себя дополнительные финансовые обязательства, тем более, в условиях высоких уровней государственного долга. Нарастивание бюджета ЕС много раз становилось яблоком раздора между государствами-членами, значительный прогресс в этом деле был бы сродни чуду. Взять столь крупные суммы из национальных бюджетов, из средств международных фондов или частных источников тоже крайне сложно.

Второе препятствие скрыто от публики. Речь идет о «родимом пятне» европейской интеграции, которая в свое время зародилась на базе политического компромисса между Германией и Францией. За то, что Германия получила шанс возродить свою промышленность, Франция взяла немалую плату. Ею стала протекционистская Общая сельскохозяйственная политика ЕЭС. По сей день она включает в себя явно нерыночные механизмы и поглощает непропорционально большую долю общего бюджета объединения – 30%. Наличие у ЕС аграрной политики – один из ключевых факторов заинтересованности Франции в интеграционном процессе. О масштабах проблемы можно косвенно судить по тому, что доклад Драги вообще не касается аграрной темы. Однако желаемое перераспределение общего бюджета ЕС в пользу инноваций рано или поздно поставит вопрос об аграрных субсидиях.

Третьим препятствием может стать реакция зелёного лобби, которое едва ли отнесётся с пониманием к появлению нового приоритета. Потенциальное снижение значимости климатической повестки означало бы сокращение направляемых на неё ресурсов: финансовых, людских, политических и административных. За истекшие пять лет в аппарате ЕС сформировались многочисленные группы чиновников, благополучие и карьерные перспективы которых зависят от продолжения взятого курса.

Наконец, четвертая трудность – ригидность механизмов управления. Институциональная система Евросоюза, с одной стороны, показывает высокую производительность (судя по количеству и скорости подготовки принимаемых законодательных актов), а с другой – трудно поддается реформированию. Предложение Драги – максимально расширить или распространить на все сферы процедуру принятия решений квалифицированным большинством – затрагивает небольшой, но чреватый острыми конфликтами круг экономических тем. В настоящее время Совету ЕС требуется единогласие для принятия решений в сфере гармонизации косвенного налогообложения (что может иметь последствия для цифровой торговли), в фискальных аспектах энергетической политики, а также при управлении собственными ресурсами Евросоюза, то есть его бюджетом.

Есть ли благоприятная перспектива? Да, есть. За пять лет, пока ЕК занималась зелёной повесткой, в брюссельских коридорах многое поменялось. Забылись или ушли в прошлое вместе с их носителями застаревшие разногласия между государствами-членами по поводу экономической политики. Утихли споры о нарушении бюджетных правил. Развеялись воспоминания о кризисе еврозоны, его виновниках, жертвах и спасателях. Генеральный директорат ЕК по вопросам экономики и финансов, который десятилетиями вырабатывал экономическую политику ЕС и вместе с Советом Экофин отвечал за её реализацию, сместился в тень.

Сейчас наступает удобный момент, чтобы разбросанные и перетасованные фрагменты системы экономического управления ЕС были собраны заново в той комплектации, которая отвечает насущным задачам группировки и изменившейся глобальной парадигме. Если это произойдет, то наблюдавшееся в последние годы замалчивание экономических вопросов следует интерпретировать как акт созидательного разрушения – с очень дальними и хорошо завуалированными целями. При таком сценарии ЕК сможет сохранить лицо перед рядовыми гражданами, включая экологических активистов. Поскольку принуждение к росту – не её идея, а цена вопроса – сохранение европейской социальной модели, оказавшейся под ударами конкурентов с двух сторон земного шара.

Выводы

Доклад Драги, хотя и был заказан Европейской комиссией год назад, ставит перед ней в рамках нового политического цикла трудную дилемму: заняться вопросами экономического роста и конкурентными позициями европейских производителей сейчас (ценой крупных инвестиций) или оттягивать время реформ. А значит – провалить рост и потерять глобальные позиции вместе с зелёной сделкой и европейской социальной моделью. На пути реализации сформулированных в докладе предложений стоит ряд объективных препятствий: неясные источники требуемых инвестиций, ограниченность и нацеленность на иные нужды общего бюджета ЕС, окрепшее в последние годы зелёное лобби, негибкость механизмов принятия решений.

Тем не менее, существует шанс, что Евросоюз всё же сможет приступить к обновлению своей экономической политики благодаря тому, что за годы, прошедшие под знаком декарбонизации и цифровизации (двойного перехода), состав органов власти обновился, прежние острые разногласия между странами по экономическим вопросам во многом забыты, а ведающие экономическими и финансовыми вопросами институты получили передышку. Вероятность этого сценария можно будет оценить в течение ближайшего года в зависимости от того, будут ли учреждены рекомендованные в докладе структуры управления.

Дата выпуска: 17 сентября 2024 года.

The Draghi report interrupts the EU silent “family dinner”

Author: Prof. Olga Butorina, Doctor of Science (Economics), Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Deputy Director for Research, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: butorina@ieras.ru

Abstract. On September 9, 2024, former President of the European Central Bank Mario Draghi released in Brussels a long-awaited report on the future of European Union competitiveness. The document clearly explains that slowing growth increases the GDP gap between the EU and the US and rises the Union’s existential risks within the changing paradigm of globalisation. This paper firstly, argues that since 2019 the European Commission has been suppressing discussions on economic growth, secondly, it provides a concise overview of the report’s insights and proposals and finally, discusses the prospects for the report to be endorsed and implemented by the EU leaders.

Keywords: European Union, European Commission, economic growth, competitiveness, Draghi Report

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics32120244351> EDN: <https://www.elibrary.ru/GCSHKD>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: September 17, 2024.