

УДК 339.97

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran520218491>

ЧТО НОВОГО В «ПОЛИТИКЕ СПЛОЧЕНИЯ» ЕС?

Наталья Борисовна Кондратьева*

ИЕ РАН, Москва, Россия, e-mail: nkondratieva@inbox.ru, ORCID: 0000-0002-7387-3473

Ссылка для цитирования: Кондратьева Н.Б. Что нового в «политике сплочения» ЕС? // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2021. №5. С. 84-91. DOI: 10.15211/vestnikieran520218491

***Аннотация.** На основе обзора регламентов и пресс-релизов институтов ЕС выявлен состав изменений в «политике сплочения» в 2021–2027 гг. в сравнении с периодом 2014–2020 гг. Сделан вывод, что «политика сплочения» продолжает играть заметную роль в деятельности ЕС, так как объёмы её финансирования из Общего бюджета по-прежнему высоки. Элемент новизны усматривается в синтезе известных методов и принципов наднационального регулирования социально-экономического развития территорий ЕС – бюджетного метода, принципа финансовой обусловленности и открытого метода координации. Особое внимание обращено на решение переориентировать в 2021–2027 гг. треть ассигнований европейских фондов региональной политики на программы перехода к климатически нейтральной экономике замкнутого цикла. Предложено объяснение прочной увязки целей региональной политики с эколого-климатическими установками ЕС: успехи Стратегии «Европа 2020» только в части, касающейся климатических ориентиров, по мнению автора, дают официальному Брюсселю повод видеть именно в них потенциал для повышения эффективности региональной политики.*

***Ключевые слова:** региональная политика, «политика сплочения», открытый метод координации, климатически нейтральная экономика, Европейский фонд регионального развития, Фонд сплочения, Фонд справедливого перехода, Европейский союз.*

Статья поступила в редакцию: 18.10.2021.

WHAT IS NEW IN THE EU COHESION POLICY?

Natalia B. Kondratieva

Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia,
e-mail: nkondratieva@inbox.ru, ORCID: 0000-0002-7387-3473

For citing: Kondratieva, N.B. (2021). What is new in the EU cohesion policy? Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN 23(5): 84-91. (in Russian). DOI: 10.15211/vestnikieran520218491

© Кондратьева Н.Б. – к.э.н., доцент, в.н.с., рук. Центра экономической интеграции Отдела исследований европейской интеграции, учёный секретарь ИЕ РАН.

Abstract. *Based on the review of regulations and press releases of EU institutions, the content of changes in the cohesion policy in 2021–2027 was revealed in comparison with the period 2014–2020. The conclusion is made about the preservation of a significant role of the cohesion policy in the EU's activities and high volume of its allocations from the EU Budget. The author sees an element of novelty in the synthesis of well-known methods and principles of supranational regulation of the socio-economic development of the EU territories – the budget method, the principle of financial conditionality and the open method of coordination. Particular attention is paid to the decision to reorient a third of the allocations of European regional policy funds for programs of transition to a circular and climate-neutral economy in 2021–2027. The explanation of such strong link between the goals of regional policy and the ecological and climatic goals of the EU is proposed. Namely, the success of the «Europe 2020» Strategy only in terms of climate benchmarks, according to the author, gives to the official Brussels a reason to see the potential to increase the effectiveness of regional policy.*

Key words: *regional policy, cohesion policy, open method of coordination, climate neutral economy, European Regional Development Fund, Cohesion Fund, Fair Transition Fund, European Union.*

Article received: 18.10.2021

Цель региональной политики (другое название «политика сплочения») Европейского союза (ЕС) – сближение социально-экономического развития его территорий. Эта политика проводится с 1975 г. (по дате учреждения Европейского фонда регионального развития). Однако в ранний период на него приходился лишь небольшой процент Общего бюджета Сообщества. С 1989 г. механизм наднационального вмешательства стал более сложным, что было обусловлено необходимостью сглаживания вероятных провалов в функционировании единого внутреннего рынка и подтягивания присоединяющихся государств, большинство из которых относилось к категории «догоняющих». Фонды региональной политики в 1990-е гг. достигли значительных размеров, эквивалентных трети Общего бюджета; в дальнейшем их доля в расходах ЕС не снижалась. В 2009 г. сплочение и устранение региональных диспропорций было названо одной из ключевых целей ЕС (ст. 174 Лиссабонского договора).

С тех пор прошло более 30 лет. Через Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд и Фонд сплочения прошли огромные деньги, было опубликовано множество количественных оценок эффективности «политики сплочения». Исследователи, начиная с Х. Сала-и-Мартина (Sala-i Martin 1996), показали, что ЕС не смог сгладить региональные дисбалансы. Вместе с тем всё это время сохранялась убежденность в важности финансовой помощи отстающим государствам-членам. Политологи, в частности, упирали на цели и ценности ЕС, среди которых одной из главных значится преодоление разрыва в социально-экономическом развитии между богатыми и бедными территориями.

Стоит обратить внимание на те работы, где авторы задаются вопросом о правильном измерении и интерпретации успехов региональной политики. Сначала результативность проверяли, оперируя двумя основными критериями – абсолютным и относительным сближением уровней благосостояния различных территорий. Исследования показали, что достичь абсолютной сходимости нереально (Кондратьева 2020). В качестве иного варианта проверки эксперты предлагали охватить более широкий спектр показателей (Stiglitz et al. 2009). Однако подобные детализации могли выявить лишь причины сохранения больших территориальных диспропорций, например, бегство экономически активного населения догоняющих стран в

благополучные страны Союза и, как следствие, усугубление проблемы старения населения и дальнейшее отставание в силу всё большего снижения потенциала роста.

Новые старые цели и методы

Как же удаётся сохранять на плаву региональную политику ЕС, эффективность которой не доказана? Институтам ЕС необходима аргументация, которая бы сводила к минимуму недоверие к их деятельности как со стороны благополучных государств-членов, на которых лежит «донорская» миссия (стран – вкладчиков Общего бюджета), так и со стороны стран и регионов – получателей. В свою очередь интеграционной науке столь же важно выработать обоснованную интерпретацию происходящего в ЕС.

Изучение механизмов регулирования подсказывает ответ. В частности, обратим внимание на «открытый метод координации» ЕС. Этот способ дополнительного стимулирования результатов интеграции применяется с 2000 г. В отличие от бюджетного метода (заключающегося в перераспределении европейских налогов и национальных взносов, собираемых в Общий бюджет, на реализацию приоритетных направлений деятельности ЕС), метод координации до недавнего времени оставался недооценённым, хотя и изученным. Известно, что «итогом процесса координации становится создание норм “мягкого права” либо количественных индикативных нормативов, подстраиваясь под которые государства-члены в теории должны обеспечить добровольное сближение национальных политик в определённой области... При отсутствии у ЕС мер принуждения эффективность метода координации во многом зависит от политической воли и ресурсов национальных правительств... В основе метода координации лежат: 1) определение на уровне ЕС (Совет или Комиссия) общих целей и, как правило, сроков их достижения; 2) определение на общесоюзном уровне (с самым активным участием групп интересов) количественных индикативных нормативов...» (Кавешников 2015: 56).

Как мы уже заметили, для проведения региональной политики Евросоюз обладает собственными финансовыми ресурсами, служащими катализаторами проектной деятельности и финансов на местах (бюджетный метод). С учреждением Фонда сплочения региональная политика руководствуется также методикой финансовой обусловленности трансфертов (финансируются только программы, соответствующие задачам ЕС). Европейской комиссии остаётся только соединить апробированные практикой старые методы: бюджетный и координации, и обусловить финансирование со стороны ЕС выполнением получателями конкретных целей.

Немаловажно найти направления развития, потенциал которых ещё не исчерпан. Нужны достижимые параметры, которые за последнее время уже показали положительную динамику. К таковым относятся эколого-климатические цели. Они стали единственными успешными элементами Стратегии «Европа 2020», провозглашённой десятью годами ранее. Искомого сокращения на 20% выбросов парниковых газов в атмосферу удалось достичь ещё на рубеже 2014 г., тогда как добиться реализации других целевых установок Евросоюз не смог до сих пор, например, повысить до искомого 75% занятость населения в трудоспособном возрасте и инвестировать 3% ВВП в НИОКР (Кондратьева 2019: 51).

Итак, налицо возможность для оправданного перенаправления региональной политики на цели и количественные ориентиры новой экологической стратегии ЕС «Зелёная сделка» (The European Green deal 2019).

Воодушевлённый успехом климатической части Стратегии «Европа 2020», Евросоюз исходит из того, что способен помочь догоняющим регионам справляться с задачами «Зелёной сделки». В результате возникает новое целеполагание региональной политики: умень-

шить риск разрастания территориальных диспропорций по обозначенным в «Зелёной сделке» параметрам (стоит указать, что помимо них в 2021–2027 гг. регионам необходимо подстроиться также под такие приоритеты как цифровые трансформации, гендерное равенство; по этим показателям тоже уже выявлена положительная динамика). Регионы должны создать программы, основанные на европейских стратегиях, развивать соответствующие региональные технологии и преобразовывать их в факторы устойчивости состояния общества и экономического роста.

Надо сказать, что ещё два-три года назад вокруг климатической тематики не было никакого ажиотажа. Согласно обычной процедуре, в положенное до старта время, в мае 2018 г. Европейская комиссия (ЕК) выдвинула предложение о содержании грядущих реформ. Климатически нейтральная экономика и другие прогрессивные идеи значились в числе ориентиров, но им в пресс-релизах было уделено далеко не главное внимание. Однако после смены председателя ЕК в Брюсселе появился ряд новых стратегий и дополняющих их документов; затем в планы вмешалась ещё и пандемия. В итоге приоритеты «политики сплочения» теперь кардинально отличаются от видения её перспектив, которое было сформулировано в 2018 г. Чётко оговорена доля средств, необходимых для поддержки перехода к климатически нейтральной экономике: 30% средств Европейского фонда регионального развития и 37% Фонда сплочения. Причём особо подчёркивается, что ЕС больше не будет помогать углеродной энергетике.

Новые старые инструменты

Призывы Комитета регионов, многочисленных европейских региональных ассоциаций, наконец, самих регионов-получателей к тому, чтобы сохранить ресурсы «политики сплочения», вновь были учтены. В июне 2021 г. Парламент и Совет ЕС подписали соглашение о её финансировании на период 2021–2027 гг. в том же размере, что и в предыдущие семь лет – 373 млрд евро (Commission welcomes the adoption 2021). Волнения получателей по поводу предполагаемого сокращения Общего бюджета примерно на 9% после выхода из ЕС Великобритании, не оправдались. Прийти к нужным цифрам ассигнований удалось за счёт упразднения скидок на взносы, которые имелись у ряда стран-доноров. Если точнее, то Европейский фонд регионального развития наделён 226 млрд евро, Фонд сплочения – 48 млрд евро, Европейский социальный фонд – 99,3 млрд евро, Фонд справедливого перехода – новый институт «политики сплочения» – 19,2 млрд евро. Помимо этого, создан механизм льготного кредитования государственных органов для реализации низкодоходных проектов. Наконец, продолжит своё существование программа *Interreg* (ей выделено 8,1 млрд евро), направленная на территориальное сотрудничество по всей Европе (трансграничное, транснациональное и межрегиональное, включая взаимодействие с внешними по отношению к ЕС регионами).

Фонд сплочения будет, как и ранее, в основном поддерживать развитие трансевропейской инфраструктуры. При этом отбор проектов будет проводиться по таким параметрам как энергоэффективность, использование возобновляемых источников энергии или же иные экологические преимущества для регионов.

Фонд справедливого перехода (*Just Transition Fund*) – абсолютно новый инструмент «политики сплочения». Его уникальность в сочетании классических грантовых поступлений из Общего бюджета (8,4 млрд евро на 7-летний период) и из особых ресурсов программы «Нового поколения ЕС» (*NextGenerationEU*), основанных в том числе на гарантиях и кредитах, в объёме 10,8 млрд евро (в сумме 19,2 млрд евро). Фонд целиком предназначен продвигать «Зелёную сделку»; его получателями могут быть догоняющие и пострадавшие от корона-

кризиса территории. Интересно, что Фонд справедливого перехода предоставит гранты именно добывающим регионам с развитой угольной (бурой и сланцевой) и торфодобывающей промышленностью, и тем, где расположены другие грязные производства. При этом Фонд окажет поддержку проектам по развитию навыков и компетенций трудящихся, малых и средних предприятий, стартапов, для прорыва регионов в сферу чистой энергетики, экологичной транспортной мобильности и т.п.

Еврокомиссия пытается преодолеть распространённое представление о том, что региональная политика – это помощь лишь отстающим. Хотя и раньше, и теперь сохраняется правило: чем беднее регион, тем больше доля ЕС в финансировании программ. Ставка софинансирования составит в 2021–2027 гг. до 85% стоимости программы для менее развитых регионов, около 70% – для занимающих промежуточную позицию и 50% – для более развитых. Фонд сплочения вообще создан и продолжит работать только для отстающих государств-членов¹. Если быть точным, то помощь в рамках региональной политики ЕС всегда могла быть оказана любым его регионам. И на новом этапе программирования ЕК намерена добиться участия всех регионов в реализации её амбиций.

Статистика, на наш взгляд, сегодня свидетельствует о примерно равновеликом интересе к зелёным трансформациям на территориях разного уровня развития. Соответственно, и ЕК делает ставку на все их типы. Так, 43% компаний в менее развитых регионах, 47% – в промежуточных и 49% – в благополучных уже вложили инвестиции в повышение энергоэффективности; 15, 20 и 24% компаний в соответствующих регионах обзавелись специальными сотрудниками, отвечающими за стратегии изменения климата (Wruuck et al. 2021).

С началом нового программного периода в деятельности Фондов следует ожидать укрепления партнёрских отношений между Еврокомиссией и региональным уровнем управления. ЕК учитывает, что именно от деятельности местных и региональных властей зависит реализация 70% норм по смягчению последствий изменения климата и 90% мер политики ЕС, направленных на адаптацию к изменению климата. Не национальные правительства, а региональные власти «отвечают» за ситуацию с выбросами, источником которых является промышленность, транспорт, сельское хозяйство и эксплуатация зданий. Поэтому распределение фондов регионального развития будет зависеть от результатов анализа их потребностей и потенциала. Вместе с тем по-прежнему в силе остаются рекомендации к конкретным странам, данные Европейским союзом в рамках Европейского семестра.

Комитет регионов весь 2020 г. настойчиво призывал институты ЕС быть ближе именно к регионам, предоставить им больше полномочий, чем раньше, вплоть до прямого управления программами без участия общенациональных органов. 14 июля 2021 г. Комитет регионов вновь развернул дискуссию о повышении их степени участия в управлении европейскими проектами, упирая на недостаток доверия местным и региональным властям (Fair, just and deliverable 2021). Эта его инициатива приурочена к выходу пакета мер Европейской комиссии под названием «Готовность 55», направленного на 55%-ное сокращение Евросоюзом выбросов углерода в атмосферу к 2030 г. («Fit for 55» 2021). Последствия принятия Пакета для развития европейских регионов будут значительны. Поэтому Комитет рассчитывает ликвидировать ненужную централизацию проектов, когда дело дойдёт до финансирования из недавно созданных Фонда справедливого перехода и Социального климатического фонда (*Social*

¹ Получателями Фонда сплочения останутся 15 государств-членов, чей валовой национальный доход на одного жителя в период 2014–2020 не превысил 90% от среднего показателя по ЕС. Конкретно в 2021–2027 гг. это будут Болгария, Хорватия, Кипр, Чехия, Эстония, Греция, Венгрия, Латвия, Литва, Мальта, Польша, Португалия, Румыния, Словакия и Словения.

Climate Fund). Член ЕК, отвечающая за проведение «политики сплочения», Элиза Феррейра заявила о своей склонности «обеспечить максимально возможную поддержку региональным и местным властям, гражданам и компаниям...». Она отметила, что «...дух партнёрства был ключевым в разработке этого пакета, и будет иметь решающее значение для успешной реализации».

Какие ещё изменения в 2021–2027 гг. произойдут в «политике сплочения» по сравнению с предыдущим периодом? Институты ЕС обещали меньше проверок и больше гибкости в применении правил. Возможны переводы ресурсов между фондами. Не исключён даже переход проектной заявки из других расходных статей Общего бюджета в рубрику «сплочение». Например, проекты, не отобранные в рамках программы научно-технического развития *Horizon Europe* из-за её весьма ограниченных финансовых возможностей, получают Знак отличия и могут быть поддержаны по линии сплочения. Допустимо «списание» неизрасходованных средств, выделенных в 2014–2020 гг., и их использование в период 2021–2027 гг. Согласно методике списания, принятой в 2017 г. как «инструмент гибкости» Общего бюджета ЕС, может быть списана часть средств, которая не была потрачена до 31 декабря третьего финансового года с начала реализации программы (*Decommitment methodology 2017*). Получателя по его желанию освобождают от ранее принятых им обязательств по расходованию средств Общего бюджета (эти обязательства отражены в графе «ассигнования», где обозначаются запланированные расходы Общего бюджета, в отличие от выплаченных сумм, которые отнесены в графу «платежи»). Ассигнованные, но не востребованные средства, возвращаются в бюджет и могут быть переброшены на другие программы. Обязательства могут быть восстановлены, когда получатель будет готов вновь взять их на себя.

Старейшему фонду ЕС, существующему более 60 лет, – Европейскому социальному фонду – адресовано 99,3 млрд евро на 2021–2027 гг. Его доля в общих расходах ЕС на политику сплочения увеличивается с 23% до 27%. Эти средства предназначены для инвестирования в проекты создания рабочих мест и содействия социальной интеграции. Теперь он ориентирован не только на граждан ЕС, но и лиц, не имеющих европейского гражданства, например, с мигрантским прошлым. Усилено внимание к включению молодёжи в экономику; больше средств отведено на борьбу с нищетой и бездомностью, и, конечно же, на предоставление трудящимся навыков, необходимых для осуществления цифрового и зелёного перехода. Говоря точно, нынешний Социальный фонд будет финансироваться по статье «Социальный фонд плюс», так как к ней были присоединены (с целью упорядочения и упрощения ориентации во множестве социальных механизмов ЕС) Инициатива по трудоустройству молодёжи, Фонд европейской помощи наиболее обездоленным и Программа занятости и социальных инноваций.

За пределами «политики сплочения» логично остаётся Фонд убежища, миграции и интеграции, хотя и выполняющий социальную по своей сути миссию, но в отношении нынешних мигрантов.

Впервые ассигнования будут направлены на развитие отдалённых территорий, таких как Карибские острова. Вместе с этим продолжится финансирование программы «*PEACE*» (теперь это «*PEACE PLUS*»), направленной на примирение пограничных графств Ирландии и Северной Ирландии.

* * *

«Политике сплочения» по-прежнему предназначены значительные финансовые ресурсы, привычные и устраивающие догоняющие регионы. Она направлена на стимулирование

инвестиционных решений на местах и привлечение местных сообществ к усилиям официального Брюсселя. Задействованы все специфические категории районов: сельскохозяйственные, отдалённые, догоняющие, городские. При этом критически важная часть ассигнований Фондов «политики сплочения» обусловлена необходимостью подтягивания регионов до параметров, характеризующих современную климатически нейтральную, безотходную, интеллектуальную и цифровую экономику.

Для достижения амбициозных климатических целей регионам предложено осуществлять масштабные реформы, в том числе развивать транспортные системы с нулевым уровнем выбросов, переоснащать городскую инфраструктуру, поощрять получение необходимых навыков и дальнейшее изменение поведения граждан и бизнеса.

С проведением региональной политики, как и прежде, связаны высокие ожидания, несмотря на то, что до последнего времени её эффективность оставалась под вопросом. С переориентацией на «зелёный», а также цифровой (в статье не рассмотрены) переходы она вновь получила все возможные средства и ещё один шанс. С учётом прошлого нам представляется верным прогнозировать умеренную эффективность внедряемых новых мер по сплочению. Практика достижения основной цели – сглаживание территориальных диспропорций – показывает, что поначалу можно вскоре ожидать положительной динамики. Однако затем потребуются немало усилий, чтобы сохранить её для достижения абсолютной климатической нейтральности.

Список литературы / References

«Fit for 552: delivering the EU's 2030 Climate Target on the way to climate neutrality. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, COM(2021) 550 final. 14.07.2021. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0550> (accessed 10.10.2021).

Albanese, G., Carrieri, V., Speziali, M. (2021). Looking for a Star: Evaluating the Effect of the Cohesion Policy on Regional Well-Being. IZA Discussion Paper № 14521.

Bachtler, J., Mendez, C., Wislade, F. (2020). Will Cohesion Policy Recover from Covid? An Initial Assessment. EoRPA Report 20/3 to the 41st meeting of the EoRPA Regional Policy Research Consortium.

Commission welcomes the adoption of €373 billion Cohesion policy legislative package 2021–2027. European Commission Press release. 25.06.2021. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3058 (accessed 10.10.2021).

Decommitment methodology (n+3) and process in 2014–2020 – Update. Official website of the European Union. 23.11.2017. Available at: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_decommitment_en.pdf (accessed 10.10.2021).

Fair, just and deliverable: EU's «Fit for 55» climate package success hinges on bringing every city and region on board. European Committee of the Regions. 05.07.2021 Available at: <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/FIT-FOR-55-PACKAGE.aspx> (accessed 10.10.2021).

Sala-i Martin, X. (1996). Regional cohesion: evidence and theories of regional growth and convergence. European Economic Review (6): 1325-1352.

Stiglitz, J.E., Sen, A., Fitoussi, J.-P., et al. (2009). Report by the commission on the measurement of economic performance and social progress. Available at: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/8131721/8131772/Stiglitz-Sen-Fitoussi-Commission-report.pdf> (accessed 10.10.2021).

The European Green Deal. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions. COM/2019/640 final.

Кавешников, Н.Ю. (2015). Методы управления в Европейском союзе // *Мировая экономика и международные отношения* (8): 49-60. [Kaveshnikov, N.Y. (2015). Governance methods in the European Union. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* (8): 49-60. (in Russian).]

Кондратьева, Н.Б. (2019). Концепции и индикаторы инклюзивного роста Европейского союза: двадцать лет спустя // *Вестник института мировых цивилизаций* (4): 49-53. [Kondratieva, N.B. (2019). Concepts and indicators of inclusive growth in the European Union: twenty years later. *Herald of the Institute of world civilizations* (4): 49-53. (in Russian).]

Кондратьева, Н.Б. (2020). Страны Балтии в ловушке среднего дохода // *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН* (1): 78-86. [Kondratieva, N.B. (2020). Baltic States: in the Middle Income Trap. *Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN* (1): 78-86. (in Russian).] DOI: 10.15211/vestnikieran120207885