

УДК 332.14

Алексей КУЗНЕЦОВ

## ОБ ОСОБЕННОСТЯХ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ЕС ПОСЛЕ 2020 ГОДА

**Аннотация.** Статья посвящена предполагаемым особенностям региональной политики Европейского союза после 2020 г. В середине 2018 г. в ЕС были намечены основные параметры многолетнего финансового плана на 2021–2027 гг. Традиционно с принятием многолетнего финансового плана проводится ревизия направлений наднациональной политики, включая региональную (политику сплочения). В работе рассматриваются заявленные изменения в политике сплочения Евросоюза, новые особенности распределения финансирования на её нужды. На основе анализа ранее проводившихся реформ региональной политики ЕС делается вывод о косметических изменениях в политике сплочения после 2020 г. По сути, как и в начале текущего десятилетия, когда определялись параметры многолетнего финансового плана на 2014–2020 гг., ЕС предпочёл незначительные коррективы, которые преподносятся как значительные улучшения. Таким образом, выход Великобритании из Евросоюза не стал, как и кризис в зоне евро, поводом для проведения радикальных преобразований, призванных дать ответ новым вызовам, стоящим перед интеграционной группировкой. Это вновь ставит под сомнение способность ЕС содействовать с помощью политики сплочения повышению конкурентоспособности экономики европейских стран и решению острых социальных проблем.

**Ключевые слова:** Европейский союз, региональная политика, политика сплочения ЕС, многолетний финансовый план ЕС, регионы NUTS.

В 2021 г. в Европейском союзе начнёт действовать очередной многолетний финансовый план. Работа над определением его параметров уже ведётся, причём речь идёт (как и в прежние годы) не только о характере распределения общего бюджета Евросоюза по отдельным статьям, но и о корректировке некоторых принципов различных видов наднациональной политики. В 2018 г. уже обнародован ряд документов, которые позволяют понять общий вектор возможных преобразований, в том числе обусловленных последствиями выхода Великобритании из ЕС. Естественно, немалый интерес представляют параметры будущей региональной политики ЕС, называемой также «политикой сплочения», так как наряду с общей сельскохозяйственной политикой на неё тратится основная часть общего бюджета интеграционной группировки. Здесь мы не будем останавливаться на эволюции и современной характеристике региональной политики Европейского союза, поскольку это детально рассмотрено в научной литературе<sup>1</sup>. В статье показаны лишь основные особенности «политики сплочения»,

---

© Кузнецов Алексей Владимирович – член-корреспондент РАН; доктор экономических наук; заместитель директора по научной работе Национального исследовательского Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН. Адрес: 117997, Россия, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23. E-mail: kuznetsov@imemo.ru.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620181>

<sup>1</sup> См., например: Артоболевский С.С. Западный опыт реализации региональной политики: возможности и ограничения практической реализации // Региональные исследования. 2008. №3. С. 3-16; Региональная политика стран ЕС / Отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009; Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова и О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015.

планируемые на период 2021–2027 гг., которые стали ясны после обнародования в середине 2018 г. ряда материалов Еврокомиссии.

### **Место региональной политики среди целей Европейского союза, закреплённых в многолетнем финансовом плане на 2021–2027 гг.**

Согласно предложениям Еврокомиссии, «Региональное развитие и сплочение» будет одним из трёх элементов второй группы целей, объединённых под названием «Сплочение и ценности». Они включают, наряду с развитием экономического и валютного союза в ЕС и инвестициями в человеческий капитал, социальное сплочение и защиту ценностей. При этом модернизированная региональная политика («политика сплочения») должна быть в большей мере скоординирована с решениями, принимаемыми в рамках так называемого европейского семестра, который нацелен на координацию экономической политики стран – членов ЕС. Предполагается усиление координации между региональной политикой и стимулированием инвестиционной и инновационной деятельности на уровне интеграционной группировки. По-прежнему «политику сплочения» будут финансировать через три основных фонда – Европейский фонд регионального развития (ЕФРР), Европейский социальный фонд (ЕСФ) и Фонд сплочения. Примечательно, однако, что в опубликованной Еврокомиссией схеме к «Региональному развитию и сплочению» отнесены только ЕФРР и Фонд сплочения, зато добавлена как отдельная подцель поддержка сообщества турок-киприотов. В то же время деятельность ЕСФ в рамках региональной политики объединена с интеграцией мигрантов и поставлена в один ряд с образовательной политикой Евросоюза и политикой по обеспечению прав человека и защите европейских ценностей.

Как и прежде, показатели ВВП на душу населения будут ключевыми для принятия решений о распределении средств на нужды «политики сплочения», но одновременно будут учитываться такие показатели как безработица (особенно молодёжная), изменения климата и приток / интеграция мигрантов, а также нужды удалённых и малонаселённых территорий. В целом на «экономическое, социальное и территориальное сплочение» планируется тратить около 29% общего бюджета ЕС. Абсолютные ассигнования должны постоянно расти, начиная с 48,4 млрд евро в 2021 г., составив в целом за 2021–2027 гг. 373 млрд евро (в целом на группу целей «Сплочение и ценности» планируется выделить 442,4 млрд евро). Таким образом, в предстоящий многолетний период региональная политика ЕС по масштабам ассигнований превзойдёт общую сельскохозяйственную политику. Основная часть финансирования в рамках региональной политики будет проходить через ЕФРР (226,3 млрд евро за 7 лет)<sup>1</sup>. По сути, как и в предыдущие периоды, границы и принципы региональной политики ЕС (особенно в части деятельности ЕСФ) остаются нечёткими, что само по себе, однако, не является недостатком. Другое дело, что стоит вопрос о координации разных направлений политики Евросоюза с учётом последствий их мероприятий для регионального уровня. Очевидно, что поддерживаемое ЕС в рамках «Европейских стратегических инвестиций» развитие транспортной, энергетической и цифровой инфраструктуры может оказывать не меньшее влияние на развитие ряда регионов, нежели мероприятия «политики сплочения».

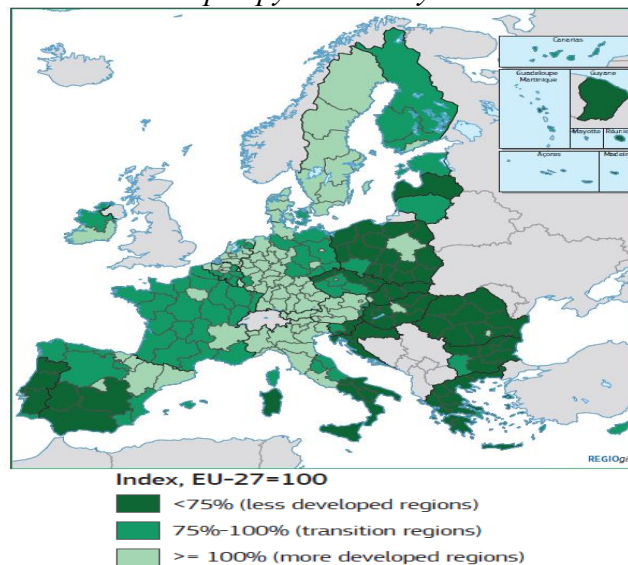
### **Озвученные новации региональной политики ЕС на период 2021–2027 гг.**

Документ, который описывает предложения по деталям «политики сплочения» на 2021–

<sup>1</sup> A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021–2027 // 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. Brussels, 2.5.2018. COM(2018) 321 final.

2027 г., содержит более ста страниц<sup>1</sup>. Одновременно ЕС выпустил ряд наглядных материалов, объясняющих основные параметры региональной политики. Начиная с 1980-х гг. ключевым параметром региональной политики Евросоюза является ВВП на душу населения регионов NUTS-2. При переходе к периоду 2014–2020 гг. впервые регионы были разделены не на две, а на три группы – как обычно, наиболее проблемные (с ВВП на душу населения меньше 75% от среднего по ЕС при расчёте по ППС), наиболее благополучные (ВВП на душу населения больше 90%) и промежуточную группу (от 75 до 90%). Последняя заменила собой раз-ношёрстный массив регионов в «переходном» состоянии (включая, например, территории, улучшившие показатели относительно средних по Евросоюзу за счёт статистического эффекта, вызванного вступлением в ЕС ряда отсталых стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). На период 2021–2027 гг. деление на три группы сохраняется, но наиболее благополучными будут считаться регионы с ВВП на душу населения больше 100% от среднего по ЕС в течение 2014–2016 гг. (см. карту), что может показаться более логичным.

*Деление регионов ЕС на три группы для нужд «политики сплочения»<sup>2</sup>*



Однако и 90% брались не «с потолка» – в 1990-е гг. Фонд сплочения создавался как раз для специальной помощи регионам стран, где ВНД на душу населения ниже 90% от среднего по Европейскому союзу (для этого фонда порог в 90% сохраняется и после 2020 г.).

В зависимости от попадания в ту или иную группу, регионы ЕС должны будут обеспечивать разный уровень софинансирования. Если для наименее развитых стран достаточно вложить, в зависимости от направления инвестирования, 30–35% (остальная часть будет вложена Евросоюзом), то для наиболее развитых – 60% (а по некоторым направлениям даже 85%).

Впервые чётко установлено, что учёт ВВП на душу населения при распределении средств «политики сплочения» будет влиять лишь на 81%, тогда как 15% будет определяться положением на рынках труда (молодёжная безработица, низкий образовательный уровень, демографическая ситуация), 1% – изменениями климата (де-факто – выбросами парниковых

<sup>1</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument // Strasbourg, 29.5.2018. COM(2018) 375 final. 2018/0196 (COD).

<sup>2</sup> EU Budget for the Future. Regional Development and Cohesion / European Commission. 29.05.2018. URL: <https://euagenda.eu/publications/eu-budget-for-the-future-regional-development-and-cohesion> (accessed: 10.11.2018).

газов), а 3% – миграционной ситуацией. В наибольшей степени ассигнования сократятся для стран ЦВЕ. Однако в итоге крупнейшими реципиентами всё равно окажутся регионы Польши (64,4 млрд евро в ценах 2018 г. за предстоящие 7 лет, но это падение показателя на 23% по сравнению с 2014–2020 гг.). За ними следуют регионы Италии (38,6 млрд, +6%), Испании (34,0 млрд, +5%), Румынии (27,2 млрд, +8%), Португалии (21,2 млрд, –7%), Греции (19,2 млрд, +8%), Венгрии и Чехии (соответственно 17,9 и 17,8 млрд, –24% в обоих случаях). Самые значительные подушевые ассигнования ждут Эстонию (317 евро на человека, но падение показателя по сравнению с 2014–2020 гг. на 24%) и Словакию (310 евро, падение на 22%). Меньше всего помощи в расчёте на душу населения в рамках «политики сплочения» получают Нидерланды (12 евро на человека), Дания (14 евро), Люксембург (16 евро), Австрия (21 евро) и Германия (27 евро, причём у всех пяти стран показатель сокращается по сравнению с текущим многолетним финансовым планом)<sup>1</sup>.

Формально «политика сплочения» после 2020 г. будет сильно упрощена – презентованы 80 мер, содействующие снижению бюрократии<sup>2</sup>. Безусловно, для многих пользователей этой системы будут заметны улучшения. Вместе с тем некоторые якобы важные новации в некоторой степени искусственные. Например, впервые все семь фондов, через которые можно получить средства «политики сплочения», будут работать в едином интерфейсе<sup>3</sup>. Правда, заметим, что само число фондов заметно выросло за последние годы, даже несмотря на слияние ряда инструментов после 2020 г., которое преподносится как упрощение системы. Так, Европейский социальный фонд превратится в ЕСФ+ путём поглощения двух инструментов – Фонда европейской помощи самым обездоленным (FEAD) и Инициативы молодёжной занятости (YEI) – созданных на период 2014–2020 гг. с относительно небольшими самостоятельными бюджетами (соответственно 3,8 млрд и 8,8 млрд евро). Как большое достижение преподносится сокращение длины текстов документов, регулирующих «политику сплочения», почти на 50%, что должно сделать формулировки понятными читателям. Кроме того, 11 тематических областей будут сведены всего к 5 (но и это не новость для ЕС, ведь внутри тематической области могут быть подобласти). Эти 5 областей – умная Европа (тут не только инновации и цифровизация, но и экономическая трансформация, поддержка малого бизнеса), зелёная Европа, более связанная Европа, более социальная Европа и обращенная к гражданам Европа (причём в последнее «упакована» среди прочего и городская политика, что доказывает искусственность сокращения числа тематических областей).

\* \* \*

Подытоживая, можно сказать, что пока видны лишь планы по осуществлению косметических изменений в «политике сплочения» после 2020 г. По сути, как и в начале текущего десятилетия, когда определялись параметры многолетнего финансового плана на 2014–2020 гг., Европейский союз предпочёл незначительные коррективы, которые преподносятся как значительные улучшения. В частности, до сих пор не ясно, насколько успешно происходит выравнивание внутри регионов NUTS-2, которые стали главными объектами «политики сплочения». Например, расчёты показывают, что уже в период 2000–2006 гг. от региональной политики выигрывали преимущественно регионы NUTS-3, расположенные в непосредственной

<sup>1</sup> Cohesion Policy: Powering Ahead to a Smarter Future // Panorama. Summer 2018 / №65. P. 15.

<sup>2</sup> Simplification Handbook. 80 simplification measures in cohesion policy 2021–2027 / European Commission. 29.06.2018. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/factsheet/new\\_cp/simplification\\_handbook\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_en.pdf) (accessed: 05.11.2018).

<sup>3</sup> Речь идёт о ЕФРР, ЕСФ, Фонде сплочения, а также Европейском фонде морского дела и рыболовства, Фонде убежища и миграции (AMIF), Инструменте пограничного контроля и виз (BMVI) и Фонде внутренней безопасности (ISF).

близости от крупных городских агломераций. Это в целом отражалось как успех развития регионов NUTS-2, но не решало проблемы действительно периферийных территорий<sup>1</sup>. Кроме того, как справедливо отмечают европейские экономисты, «политика сплочения» не может преодолеть свои внутренние сущностные противоречия. Например, это, прежде всего, инвестиционная политика по созданию общественных благ, но в её основе лежит идея перераспределения в пользу бедных регионов. К тому же по-прежнему многие социальные цели «политики сплочения» не имеют региональной проекции<sup>2</sup>.

Таким образом, выход Великобритании из ЕС не стал, как и кризис в зоне евро, поводом для проведения радикальных преобразований, призванных дать ответ новым вызовам, стоящим перед интеграционной группировкой. Это вновь ставит под сомнение способность Европейского союза содействовать с помощью «политики сплочения» росту конкурентоспособности экономики стран-членов и решению острых социальных проблем.

### Список литературы

Артоболевский С.С. Западный опыт реализации региональной политики: возможности и ограничения практической реализации // Региональные исследования. 2008. №3. С. 3-16.

Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова и О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015.

Региональная политика стран ЕС / Отв. ред. А.В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2009.

A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027 // 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. Brussels, 2.5.2018. COM(2018) 321 final.

Begg I. Innovative Directions for EU Cohesion Policy after 2020. CESifo Forum. 2018. №1. P. 3-9.

Cohesion Policy: Powering Ahead to a Smarter Future // Panorama. Summer 2018 / №65.

EU Budget for the Future. Regional Development and Cohesion / European Commission. 29.05.2018. URL: <https://euagenda.eu/publications/eu-budget-for-the-future-regional-development-and-cohesion> (accessed: 10.11.2018).

Gagliardi L., Percoco M. The impact of European Cohesion Policy in urban and rural regions // Regional Studies. 2016. DOI: 10.1080/00343404.2016.1179384.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument // Strasbourg, 29.5.2018. COM(2018) 375 final. 2018/0196 (COD).

Simplification Handbook. 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027 / European Commission. 29.06.2018. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/factsheet/new\\_cp/simplification\\_handbook\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_en.pdf) (accessed: 05.11.2018).

### References

Artobolevskiy S.S. Zapadnyy opit realizatsii regional'noy politiki: vozmozhnosti i ogranicheniya prakticheskoy realizatsii // Regional'niye issledovaniya. 2008. No. 3. P. 3-16.

<sup>1</sup> Gagliardi L., Percoco M. The impact of European Cohesion Policy in urban and rural regions // Regional Studies. 2016. DOI: 10.1080/00343404.2016.1179384.

<sup>2</sup> Begg I. Innovative Directions for EU Cohesion Policy after 2020. CESifo Forum. 2018. №1. P. 3-9.

Regional'naya politika: zarubezhniy opit i rossiyskiye realii. Ed. by A.V. Kuznetsov and O.V. Kuznetsova. Moscow: IMEMO, 2015.

Regional'naya politika stran YeS. Ed. by A.V. Kuznetsov. Moscow: IMEMO, 2009.

A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027 // 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. Brussels, 2.5.2018. COM(2018) 321 final.

Begg I. Innovative Directions for EU Cohesion Policy after 2020. CESifo Forum. 2018. No. 1. P. 3-9.

Cohesion Policy: Powering Ahead to a Smarter Future // Panorama. Summer 2018 / No. 65.

EU Budget for the Future. Regional Development and Cohesion / European Commission. 29.05.2018. URL: <https://euagenda.eu/publications/eu-budget-for-the-future-regional-development-and-cohesion> (accessed: 10.11.2018).

Gagliardi L., Percoco M. The impact of European Cohesion Policy in urban and rural regions // Regional Studies. 2016. DOI: 10.1080/00343404.2016.1179384.

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument // Strasbourg, 29.5.2018. COM(2018) 375 final. 2018/0196 (COD).

Simplification Handbook. 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027 / European Commission. 29.06.2018. URL: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/factsheet/new\\_cp/simplification\\_handbook\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_en.pdf) (accessed: 05.11.2018).

### **Expected Features of the EU Regional Policy after 2020**

**Author. Alexey V. Kuznetsov**, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences; Doctor of Sciences (Economics); Deputy Director for Scientific Work, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. Address: 23, Profsoyuznaya str., Moscow, Russi, 117997. **E-mail:** kuznetsov@imemo.ru.

**Abstract.** The article shows proposed features of the regional policy of the European Union after 2020. In mid-2018 the EU outlined the main parameters of the Multiannual Financial Framework for 2021-2027. Revision of EU policies traditionally takes place with the adoption of such financial frameworks, and the regional policy (EU Cohesion Policy) is not an exception. The paper deals with the stated changes in the EU Cohesion Policy and new features of the distribution of funding for its needs. Based on the analysis of earlier reforms of the EU regional policy, the conclusion is made about cosmetic changes in the Cohesion Policy after 2020. In fact, as at the beginning of the current decade, when the parameters of the Multiannual Financial Framework for 2014-2020 were determined, the EU preferred minor adjustments, which are presented as significant improvements. Thus, Brexit did not become, like the crisis in the Euro area, an occasion for radical changes in the Cohesion policy designed to respond to the new challenges facing the European integration project. This once again calls into question the EU's ability to promote, through its Cohesion Policy, the competitiveness of European economies and the resolution of acute social problems.

**Key words:** European Union, regional policy, EU Cohesion Policy, EU Multiannual Financial Framework, NUTS regions.

**DOI:** <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran620181>

*Научно-аналитический вестник ИЕ РАН, 2018, №6*