Перспективы реализации новой стратегии развития Европейского союза – «Европа-2020»

Е.С. Бордяшов

В 2010 г. была принята новая стратегия развития ЕС – «Европа-2020», которая должна помочь государствам–членам Евросоюза преодолеть последствия глобального кризиса и вернуться на путь устойчивого развития. Политики и эксперты по-разному воспринимают данный документ. В статье анализируются основные причины принятия и цели новой стратегии ЕС, а также рассматриваются перспективы ее реализации.

Европа должна вернуться на правильный курс и его придерживаться – так, используя термины из систем навигации, председатель Еврокомиссии Ж.М. Баррозу в преамбуле к стратегии «Европа-2020» кратко обозначил ее основной замысел[1].

В начале XXI в. Европейскому союзу предстояло сохранить за собой роль одного из главных центров современного мира, достойно отвечающего вызовам глобализации. При этом отсутствие на уровне ЕС необходимых механизмов стратегического управления не позволяло эффективно решать соответствующую задачу. В этой связи в 2000 г. была принята рассчитанная на 10 лет Лиссабонская стратегия ЕС.

Лиссабонская стратегия начиналась как широкомасштабная программа по укреплению конкурентных позиций ЕС в мире и должна была выступить важнейшим катализатором реформ в государствах–членах ЕС. Стратегия включала в себя все сферы деятельности ЕС, касавшиеся повышения эффективности экономики и улучшения качества жизни.

Однако реализация стратегии почти сразу столкнулась с большими трудностями. На уровне как союзных органов, так и стран–членов ЕС никто не чувствовал себя ответственным за ее выполнение. Кроме того, наблюдалось снижение целевых ориентиров[2]. В 2005 г. Лиссабонскую стратегию модернизировали. Цель, предполагающая создание самой конкурентоспособной экономики, была исключена, а приоритеты сместились в сторону экономического роста и занятости. Вместе с тем был создан механизм отслеживания реализации национальных программ, связанных с Лиссабонской стратегией, и повышения ответственности и компетенции различных экономических и социальных органов на интеграционном, национальном и региональном уровнях.

Несмотря на критику и определенные слабые стороны, в целом Лиссабонская стратегия привела европейские страны к скромным, но конкретным действиям, направленным на усиление их роста и динамики. Ряд стран смог добиться высокий результатов (см. табл.1).

Бордяшов Евгений Сергеевич – к.э.н., начальник отдела анализа и контроля показателей, программ и прогнозирования Экспертно-правововового управления Росимущества. E-mail: vestnik@mgimo.ru

Таблица 1

Сопоставление ЕС-27, США и Восточной Азии по «Лиссабонским критериям» (2010 г.)[3].

.

Страна/Группа	Место	Общий индекс	Субиндекс							
			Уровень развития информационного общества	Технологические инновации и вложения в НИОКР	Экономическая либерализация	Телекоммуникации и инфраструктура	Качество финансовых услуг	Благоприятная макроэкономическая среда для развития предпринимательства	Социальная интеграция	Устойчивое развитие
Швеция	1	5.83	6.20	5.64	5.55	6.19	5.93	5.15	5.42	6.57
Финляндия	2	5.72	5.51	6.12	5.26	5.96	5.86	5.27	5.59	6.19
Дания	3	5.61	5.74	5.33	5.39	6.09	5.60	5.05	5.64	6.07
Нидерланды	4	5.51	5.81	4.94	5.54	5.98	5.54	5.06	5.31	5.91
Люксембург	5	5.43	5.43	4.17	5.29	6.08	5.90	5.43	5.31	5.87
Германия	6	5.39	5.27	5.10	5.39	6.49	5.36	4.50	4.85	6.19
Австрия	7	5.39	5.45	4.65	5.42	6.08	5.70	4.79	4.91	6.14
Франция	8	5.22	5.21	4.62	5.10	6.17	5.61	4.78	4.71	5.54
Великобритания	9	5.15	5.61	4.71	5.12	5.77	5.10	4.78	4.61	5.48
Бельгия	10	5.15	4.71	4.78	5.22	5.76	5.28	4.88	5.08	5.46
Ирландия	11	5.00	4.78	4.47	5.20	5.24	4.87	5.08	4.72	5.64
Эстония	12	4.96	5.33	3.99	4.84	5.47	5.33	5.17	4.47	5.07
Кипр	13	4.83	4.44	3.71	4.91	5.76	5.28	4.73	5.03	4.77
Словения	14	4.79	4.84	4.28	4.49	5.37	4.75	4.61	4.56	5.43
Чехия	15	4.71	4.43	4.02	4.96	5.11	5.00	4.47	4.73	4.96
Португалия	16	4.70	4.64	3.92	4.47	5.69	4.97	4.50	4.18	5.20
Мальта	17	4.58	5.15	3.50	4.73	5.30	5.49	3.99	4.71	3.80
Испания	18	4.53	4.21	3.93	4.73	5.37	5.10	3.94	3.92	5.06
Словакия	19	4.45	4.42	3.46	4.70	4.64	4.75	4.81	3.98	4.86
Литва	20	4.39	4.38	3.76	4.15	5.11	4.58	4.49	3.93	4.73
Венгрия	21	4.28	4.12	3.79	4.35	4.85	4.42	4.40	3.79	4.50
Латвия	22	4.21	4.15	3.48	4.21	4.57	4.27	4.72	3.61	4.68
Греция	23	4.18	3.55	3.81	4.10	5.25	4.81	3.62	3.75	4.54
Польша	24	4.07	3.50	3.64	4.44	4.12	4.46	3.95	3.96	4.49
Италия	25	4.03	3.74	3.78	4.16	4.81	4.31	3.54	3.64	4.28
Румыния	26	3.96	3.48	3.37	4.04	4.05	4.30	4.38	3.89	4.19
Болгария	27	3.77	3.63	3.12	3.82	4.23	3.80	4.22	3.55	3.82
ЕС-27 среднее	**-**	**4.81**	**4.73**	**4.23**	**4.80**	**5.39**	**5.05**	**4.60**	**4.51**	**5.16**
США	**-**	**5.27**	**5.79**	**6.03**	**5.05**	**5.73**	**5.22**	**5.07**	**4.71**	**4.59**
Восточная Азия	**-**	**5.28**	**5.56**	**5.24**	**5.10**	**6.06**	**5.41**	**5.17**	**4.93**	**4.74**

Из таблицы наглядно видны существенные различия между европейскими странами. Одновременно сравнение по каждому параметру среднего уровня ЕС-27 с показателями по США и Восточной Азии демонстрирует результат не в пользу Европы. За исключением показателя «устойчивое развитие» ЕС проигрывает другим регионам. Однако США и Восточная Азия явно отстают по большинству параметров от скандинавских стран-лидеров ЕС – Швеции, Финляндии и Дании.

Вместе с тем финансовый кризис и его последствия заставили страны ЕС переживать глубокий экономический спад, что поставило перед Евросоюзом задачу подготовки новой экономической стратегии, которая была бы более адекватна достигнутой стадии интеграции и изменившейся роли ЕС в мире. В результате в 2010 г. была утверждена новая стратегия развития ЕС «Европа-2020». По убеждению лидеров ЕС, только совместные действия всех государств-членов могли помочь ему успешно выйти из кризиса. Фактически стратегия «Европа-2020» раскрывает европейскую социально-экономическую концепцию XXI в. Стратегия дает понять, как Европа собирается выходить из кризиса и как повернуть сегодняшнюю нестабильность в сторону разумного, устойчивого и всеобъемлющего роста и развития.

Следует отметить, что до принятия стратегии «Европа-2020» Еврокомиссией проводились консультации с общественностью. В частности, было получено более 1500 предложений от широкого круга заинтересованных сторон: государств–членов ЕС, организаций ЕС и национальных организаций, региональных и местных властей, бизнеса, неправительственных организаций, представителей научного сообщества и многих европейских граждан. В результате стратегия «Еропа-2020» устанавливает три основных фактора укрепления экономики (базовые стратегические цели):

– разумный рост: развитие экономики, основанное на знаниях и инновациях (усиление взаимодействия научных знаний, исследований и инноваций с экономическим ростом и развитием ЕС);

– устойчивый рост: создание экономики, основанной на целесообразном использовании ресурсов, экологии и конкуренции (построение устойчивой и конкурентоспособной экономики, используя лидерство Европы в разработке новых процессов и технологий, включая экологически чистые технологии);

– всеобъемлющий рост: способствование повышению уровня занятости населения, достижение социального и территориального согласия (создание для населения новых возможностей с помощью высокого уровня занятости, инвестиций в знания и навыки, борьбы с бедностью и совершенствованием рынка труда, обучения и социальной защиты, которые вместе способствуют построению более сплоченного и социально однородного общества).

Для определения результатов, которые ЕС собирается добиться к 2020 году, рассматриваемая стратегия устанавливает следующие целевые ориентиры:

– 75% населения в возрасте 20–64 лет должны быть трудоустроены;

– 3% ВВП ЕС должно быть инвестировано в НИОКР;

– выбросы парниковых газов следует сократить на 20% по сравне-нию с уровнем 1999 г., энергоэффективность ВВП должна вырасти на 20%, и до 20% будет необходимо довести долю возобновляемых источников в энергобалансе (включая 30-процентное снижение загрязнения окружающей среды);

– доля учеников, бросивших школы, не должна превышать 10%. Не менее 40% молодежи должны иметь высшее образование;

– необходимо сократить число малоимущих на 20 млн человек.

Для адаптации государствами–членами ЕС стратегии «Европа-2020» к своим конкретным ситуациям Еврокомиссия предложила странам трансформировать цели ЕС в свои национальные стратегии. Для развития и достижения поставленных целей ЕС определил следующие флагманские инициативы (направления деятельности):

1. «Инновационный Союз» для улучшения условий и возможностей финансирования исследований и инноваций, чтобы гарантировать, что инновационные идеи будут использованы в товарах и услугах, что будет способствовать экономическому росту и созданию новых рабочих мест.

2. «Движение молодежи» для усиления результативности образовательных систем и способствования привлечению молодых людей на рынок труда.

3. «План развития цифровых технологий в Европе» для ускорения повсеместного развития высокоскоростного Интернета и предоставления возможностей участия в общем цифровом коммерческом пространстве для частных физических и юридических лиц.

4. «Целесообразное использование ресурсов в Европе», чтобы сделать экономический рост независящим от ресурсов, способствовать переходу на экономику с низким содержанием углерода, увеличить использование источников возобновляемой энергии, провести модернизацию транспортного сектора и обеспечить разумное использование источников энергии.

5. «Индустриальная политика, направленная на глобализацию» для улучшения предпринимательской среды, в особенности для среднего и малого бизнеса, для поддержки развития мощной и устойчивой промышленной базы для повсеместной глобализации.

6. «План по развитию новых способностей и увеличению количества рабочих мест», чтобы произвести модернизацию рынков труда, дать людям возможность получать новые знания и навыки, чтобы увеличить возможность трудоустройства, улучшения соотношения спроса и предложения на рынках труда, включая трудовую мобильность.

7. «Европейская политика против бедности», чтобы социальное и территориальное взаимодействие было распространено на всей территории и достижения в сфере экономического развития и занятости населения помогали понижать уровень бедности по всему ЕС[4].

Семь основных направлений деятельности, представленных выше, являются приоритетными как для ЕС, так и для государств-членов. Вместе с тем политические, экономические и социальные инструменты ЕС, в частности внутренний рынок, финансовые рычаги, инструменты внешней политики, также будут задействованы в устранении препятствий и достижении целей стратегии «Европа-2020».

Для усиления процесса управление экономикой были установлены две основные «опоры» стратегии «Европа-2020»:

1) решение тематических задач, отмеченных выше, соединяя флагманские инициативы и основные цели;

2) помощь государствам-членам в разработке своих стратегий развития.

Стратегия «Европа 2020» как на уровне ЕС, так и на национальном уровне определяет перечень задач по реализации основных целей и флагманских инициатив. При этом реализация второй «опоры» предполагает разработку единых руководящих принципов по каждому направлению деятельности, направление рекомендаций государствам–членам ЕС, введение мер воздействия в случае отсутствия у страны адекватной реакции на ситуацию, предоставление отчетов по проведению стратегии «Европа-2020».

В этой связи необходимо отметить особую роль институтов и органов ЕС, предусмотренную в стратегии «Европа-2020». Каждый из них должен обеспечивать движение ЕС в правильном

направлении. Так, стратегия «Европа-2020» предусматривает, что Европейский совет осуществляет обзор политики ЕС и взаимозависимости между ЕС и его государствами-членами. Европейский совет несет ответственность за реализацию стратегии посредством:

– ежегодных общих оценок прогресса на уровне ЕС и национальном уровне, рассматриваемых на весенней сессии. Европейский совет подводит итоги общей макроэкономической ситуации и прогресса в достижении базовых целей, а также основных инициатив;

– горизонтального руководства политикой ЕС и еврозоны в целом (возможно, для отдельной группы стран), которая охватывает финансовые, макроэкономические и другие темы;

– обсуждения экономического развития и приоритетов стратегии, на которых рассматриваются вопросы научных исследований и разработок, повышения инновационного потенциала ЕС, энергетической политики и перехода к низкоуглеродной экономике.

Мониторинг и экспертная оценка будут являться главной задачей для Совета ЕС, в составе которого национальные министры, отвечающие за соответствующие направления (например, конкурентоспособности, занятости и образования), будут обсуждать вопросы выполнения программы (прогресс в достижении целей и основных инициатив).

Еврокомиссия должна осуществлять мониторинг ситуации каждый год на основе множества показателей, отражающих общий прогресс в достижении целей 2020 г. В частности, Еврокомиссия проводит ежегодные исследования роста, оценку национальных докладов и программ конвергенции, которые рассматриваются на весенней сессии Европейского совета. Еврокомиссия также готовит рекомендаций и при необходимости использует «политику предупреждения» государств-членов (эта новая компетенция закреплена статьей 121.4 Лиссабонского договора), исходя из результатов анализа их докладов о прогрессе в достижении национальных целей.

Европейский парламент должен играть важную роль в стратегии не только в качестве созаконодателя (в первую очередь в части, касающейся законодательных предложений, которые будут частью флагманских инициатив), но и в качестве движущей силы для мобилизации граждан и национальных парламентов. Ежегодно перед весенней сессией Европейского совета в качестве вклада в дискуссии Европарламент может принимать резолюцию по оценке стратегии «Европа-2020».

Безусловно, успех стратегии «Европа-2020» в огромной степени зависит от способности государств–членов ЕС играть свою роль в осуществлении необходимых реформ (например, для увеличения инвестиций в исследования, повышения уровня занятости), а также их сотрудничества с Европейской комиссией по семи флагманским инициативам. Вместе с тем правительства стран ЕС должны ежегодно формировать два доклада, объясняя, что они делают, чтобы достигнуть национальных целей стратегии «Европа-2020».

С учетом изложенного можно сделать вывод о том, что несомненным достоинством стратегии «Европа-2020» является то, что в ней детально расписаны компетенции институтов ЕС – Европейского совета, Совета ЕС, Еврокомиссии, а также государств-членов, местных властей, заинтересованных лиц и гражданского общества в процессе выполнения стратегии. Данный вывод подтверждается следующим высказыванием Ж.М. Баррозу: «Мы можем иметь четкую еврпейскую стратегию, только работая вместе – евроинституты, страны-члены и европейское сообщество со всеми ее гражданами»[5].

Однако, как показал десятилетний опыт реализации двух первых версий Лиссабонской стратегии, успех новой программы вовсе не гарантирован, в особенности в части, касающейся укрепления конкурентных позиций ЕС. Стратегия весьма неоднозначно воспринимается как в кругах европейского бизнеса, так и среди политиков и экономических экспертов. Заведующая кафедрой европейской интеграции МГИМО(У) МИД России, д.э.н., профессор О.В. Буторина отмечает следующие ключевые замечания по содержанию стратегии «Европа-2020»[6]:

– первое, что бросается в глаза, – это отсутствие какого бы то ни было упоминания о предыдущих попытках, об изначальной Лиссабонской стратегии и ее реформированной версии;

– второе несоответствие обнаруживается при сравнении главных целей со списком главных количественных ориентиров. Очевидно, что многие важные составляющие новой стратегии, например конкурентоспособность, инновационность, территориальное сплочение, ЕС не берется измерять количественно;

– недоумение вызывает и тот факт, что в документе ни разу не упомянут Европейский центральный банк, хотя именно ЕЦБ выполняет основную, крайне сложную технически, работу по созданию интегрированного финансового рынка еврозоны.

Автор статьи полностью поддерживает отмеченные замечания. Вместе с тем представляется целесообразным также привести следующий вывод, сделанный профессором О.В. Буториной: «Еврокомиссия проделала огромную работу для того, чтобы сделать документ максимально содержательным и в то же время неперегруженным, четко сформулировать приоритетные задачи и определить средства их решения»[7].

Полностью не соответствует данному выводу утверждение эксперта из брюссельского Центра исследований европейской политики Дэниеля Гроса: «Там нет ничего конкретного, к тому же эта новая стратегия мало отличается от прошлой»[8].

Польский публицист и технолог Эдвин Бэндык в статье для еженедельника «Политика», посвященной «Европе-2020», отметил, что новая стратегия повлечет за собой перенаправление средств брюссельского бюджета в основном на

поддержку инноваций, а не на вытягивание европейской периферии из нищеты[9]. Такая позиция, безусловно, не способствует развитию стратегии «Европа-2020» на национальном уровне.

По нашему мнению, наиболее емко и содержательно суть имеющейся проблемы отразил евродепутат Малколм Харбор, возглавляющий парламентский комитет по единому европейскому рынку. Комментируя стратегию «Европа-2020» он заявил, что для ее успеха нужно прежде всего понять, почему не сработала предыдущая Лиссабонская стратегия. «Она базировалась на принципе «все для всех граждан». Между тем нынешний план гораздо более четко определяет цели для поощрения предприятий, конкуренции и инноваций»,– пояснил член Европарламента[10].

В действительности органам ЕС и его государствам-членам необходимо проделать огромную работу, направленную на достижение целей новой стратегии в 2020 г. При этом необходимо отметить, что стратегия «Европа-2020» вводит ряд важных инновационных элементов:

– новая стратегия предусматривает ответственность Европейского совета за ее реализацию и возможность для Европейской комиссии использовать «политику предупреждения» как средство последней инстанции в отношении недисциплинированных государств–членов ЕС;

– практика установки национальных целей в области стратегического развития ЕС является принципиально новым элементом в европейском строительстве. Европейский совет, таким образом, признал, что государства–члены ЕС имеют определенные задачи и условия в рамках реализации стратегии общеевропейского развития;

– новая стратегия улучшила финансовое обеспечение программно-целевого процесса и обеспечила лучшую координацию с другим стратегическими документами ЕС.

Сам же факт принятия такого документа – это весьма позитивный и обнадеживающий шаг. ЕС, имеющий значительный фундамент как межправительственного сотрудничества, так и наднационального регулирования, располагает реальным потенциалом для генерирования факторов своей будущей конкурентоспособности. Но внутренняя несбалансированность и нежелание ряда государств-членов ограничивать свои суверенные права не позволяют осуществить данную цель в короткие сроки.

В конечном счете успех стратегии «Европа-2020» будет зависеть от готовности государств-членов к ее реализации как своей собственной и от осознания, что продолжение реформ лиссабонского типа – потребность.

Bordyashov E.S. The Prospects of a New Strategy of Development of the European Union – «Europe 2020».

Summary: *In 2010 a new strategy of development of the EU – «Europe 2020» was adopted for help EU member states to overcome the consequences of the global crisis and return to the path of sustainable development. Politicians and experts differently perceive the Europe 2020 strategy. The article discusses main reasons and goals of the new EU strategy, and considers the prospects for its implementation.*

Ключевые слова

Стратегия «Европа-2020», Лиссабонская стратегия, стратегическая цель, финансовый кризис, целевой ориентир, Европейский союз.

Keywords

The Europe 2020 strategy, the Lisbon strategy, strategic goal, financial crisis, headline target, the European Union.

Примечания

1. EUROPE 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Electronic resource] – Mode for access : http://eunec.vlor.be/detail_bestanden/doc014%20Europe%202020.pdf
2. Подробнее см.: Захарова Н.В. ЕС: от Лиссабонской стратегии к Лиссабонской программе / Н.В. Захарова // Современная Европа. 2008. С. 47.
3. The Lisbon Review 2010: Towards a More Competitive Europe? [Electronic resource] / World Economic Forum. – 2010. – С. 9. – Mode for access : https://members.weforum.org/pdf/Gcr/LisbonReview/ TheLisbonReview2010.pdf
4. Арабей Е. Новая европейская стратегия «Европа 2020» [Электронный ресурс] / Е. Арабей // сайт «Право Европейского Союза». – Режим доступа : http://eulaw.ru/content/novaya-evropeyskaya-strategiya-evropa-2020
5. Новая 10-летняя стратегия роста: ЕС на первое место в мире больше не претендует [Электронный ресурс] / Сайт «EversonNews». – Режим доступа : http://avtotopic.ru/world-news/novaya-10-letnyaya-strategiya-rosta-es-na-pervoe-mesto-v-mire-bolshe-ne-pretenduet.html
6. Европейский союз: факты и комментарии [Электронный ресурс]. – 2010. – Выпуск 59. – С. 6. – http://www.edc-aes.ru/content/user_files/Image/59.doc
7. Там же.
8. Новая 10-летняя стратегия роста: ЕС на первое место в мире больше не претендует [Электронный ресурс] / Сайт «EversonNews». – Режим доступа : http://avtotopic.ru/world-news/novaya-10-letnyaya-strategiya-rosta-es-na-pervoe-mesto-v-mire-bolshe-ne-pretenduet.html
9. Бэндык Э. У Европейского союза появилась стратегия развития на ближайшие десять лет [Электронный ресурс] / Сайт «inosmi.ru», перевод статьи из польского еженедельника «Политика». – Режим доступа : http://www.inosmi.ru/europe/20100307/158461675.html
10. Новая 10-летняя стратегия роста: ЕС на первое место в мире больше не претендует [Электронный ресурс] / Сайт «EversonNews». – Режим доступа : http://avtotopic.ru/world-news/novaya-10-letnyaya-strategiya-rosta-es-na-pervoe-mesto-v-mire-bolshe-ne-pretenduet.html