

УДК 327.7

*Ю.А. Мехоношина***СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ ЕС В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ИРЛАНДИЯ**

В 2008 году мир столкнулся с глобальным экономическим кризисом, который привел к существенным проблемам в Европейском союзе. Некоторые государства, такие как Португалия, Италия, Ирландия, Греция и Испания, оказались на грани дефолта. В таких условиях ЕС должен был принять соответствующие меры для спасения европейских стран. В данной статье рассматриваются меры, касающиеся Ирландии. В начале века ирландская экономика демонстрировала бурный рост, но в 2010 году «кельтский тигр» оказался на грани дефолта. Это было обусловлено крахом системы ипотечного кредитования и быстрым оттоком иностранного капитала. В силу того, что Ирландия является членом еврозоны, стабилизация ее экономики представляла интерес для других членов ЕС.

Все меры по спасению экономики Ирландии можно разделить на две группы. Первая группа включает меры, принятые правительством Ирландии. Это и государственное финансирование банковской сферы, которое было проведено без согласования с ЕС (более того, Европейский совет отреагировал негативно), и изменение налоговой ставки, утвержденной Союзом. Вторая группа представлена мерами европейских институтов. Она включает в себя льготные кредиты и отказ от санкций за нарушение Маастрихтских критериев в обмен на жесткую экономию бюджета. В случае Ирландии такая политика не кажется действительно эффективной. Уровень бюджетного дефицита Ирландии составляет более 3 % ВВП, а ее нынешний экономический рост не позволяет погашать кредиты. Экономические проблемы порождают политическую нестабильность, поэтому правительство Ирландии не может разработать долгосрочную финансовую политику. Хотя европейским институтам удалось найти консенсус между различными национальными интересами, ЕС нужно не менее 15 лет, чтобы вернуться на докризисный экономический уровень.

Ключевые слова: Европейский союз, многоуровневое управление, управление экономикой ЕС, бюджетная экономика, финансовое регулирование, зона евро, Ирландия, экономический кризис 2008 г., преодоление экономического кризиса, экономическое планирование.

DOI: 10.35634/2587-9030-2020-4-4-462-466

Введение

В 2008 г. мир вступил в эпоху нового экономического кризиса, самого масштабного со времен Великой депрессии 1929–1939 гг. [1. С. 10]. Начав свой путь с банкротства “Merrill Lynch” и “Lehman Brothers” в США, он быстро распространился по всему миру и, естественно, отразился на главной экономической организации Европы, в корне изменив ситуацию в ЕС. Самыми пугающими его симптомами стали огромные государственные долги и угроза дефолта в нескольких странах еврозоны.

Кризис больно ударил по европейской экономике, не только потребовав существенных государственных вложений в банковский и реальный сектора экономики, но и вскрыв проблемы интеграции. В результате практически все страны еврозоны вышли за рамки установленных экономическим и валютным союзом ограничений по уровню дефицита госбюджета и государственного долга [2].

Экономический кризис в ЕС складывался из национально-специфических кризисов, протекание которых сопряжено с социальной и экономической политикой государств-членов. Например, кризису в Италии предшествовала внутренняя политика, основанная на популизме и отсутствии бюджетной дисциплины. В то же время еще в 1989 г. доклад Делора предостерегал от подобных действий, предупреждая, что слабая бюджетная дисциплина негативно отразится на общей валюте [3]. Таким образом, зная об угрозах, которые влечет за собой введение общего рынка и единой валюты, Европейский союз все же оказался не готов к мировому экономическому кризису.

Прежде всего примечательным представляется, что на грани дефолта оказались государства, вошедшие в ЕС за 20–30 лет до кризиса. Эта группа состоит из Ирландии (присоединилась к европейским сообществам в 1973 г.), Греции (1981 г.), Испании и Португалии (1986 г.). В самом тяжелом положении среди стран ЕС и еврозоны, очевидно, оказалась Греция. Перекося экономики в сторону туризма, рост заработной платы, не обеспеченный ростом ВВП, и низкая финансовая дисциплина указываются в качестве причин такого развития событий [4].

Теоретические основания

Управление экономикой единой Европы требует согласованных действий национальных политических и экономических элит, общеевропейских институтов и наций, населяющих Европу. Сложность и многогранность процесса принятия решений в рамках ЕС отражена в теории многоуровневого управления, разработанной в трудах как зарубежных (Х. Лисбет, Г. Маркс) [10], так и отечественных исследователей (М. Стрежнева) [11].

В практике экономического управления многоуровневое управление выражено в различии функциональных и «географических» сфер действия общеевропейских норм. Так, непререкаемая власть наднациональных институтов в этой сфере распространяется только на государства, перешедшие на евро, и только в вопросах кредитно-денежной политики, которую курирует Европейский центральный банк.

В то же время диктат какого-либо из уровней управления в вопросах экономического планирования или общего бюджета на данный момент не представляется возможным. Принятие решений в этих сферах опирается на активную координацию наднационального и национального уровня управления, вовлекая их в процесс на равных условиях. Бюджетная политика ЕС и планы экономического развития проходят через сложную процедуру согласования эгоистических интересов государств-членов и общих интересов Европы.

Метод

Кризис 2008 г. стал настоящим испытанием для стран еврозоны, ввергнутой в пропасть бюджетного дефицита и растущей безработицы. Но если проблемы Греции и других стран Южной Европы находят широкое освещение в СМИ, то Ирландия кажется несправедливо забытой. Войдя в ЕС раньше остальных, она демонстрировала невероятное экономическое развитие, что привело даже к разговорам об «экономическом чуде» [5]. Метод кейс-стади позволит понять механизм кризиса и его преодоления в стране, демонстрировавшей успешное экономическое развитие. Каким образом «кельтский тигр» оказался на грани дефолта и какие меры предприняло правительство Ирландии для выхода из финансово-экономического кризиса?

Результаты

В 2008 г. газета “Wall Street Journal” и исследовательский центр “Heritage Foundation” присудили Ирландии 3 место в мире по индексу экономической свободы [6]. ВВП Ирландии стабильно прирастал, увеличившись с 145,779 млн евро в 2003 г. до 197,053 млн евро в 2007 г., ту же позитивную динамику демонстрирует и более приближенный к реальности показатель ВВП на душу населения (36,5 тыс. евро в 2003 г. и 44,8 тыс. евро в 2007 г.) [7]. Быстрый экономический рост был обусловлен набором факторов, среди которых приток иностранных инвестиций, стимулирование развития высокотехнологичных отраслей экономики и выгодная мировая конъюнктура.

Однако кризис вскрыл реальное состояние ирландской экономики. В 2009 г. уровень безработицы в стране вырос до 11,9 %, бюджетный дефицит – до 14,2 %, государственный долг – с 44 до 65 % к ВВП [4. С. 40]. Но болезненней всего оказался отток иностранных инвестиций, на которых, как выяснилось, и было основано ирландское процветание: они сократились на 28,8 % (высший показатель в еврозоне) [4. С. 40]. Другой его составляющей был рынок ипотечного кредитования, лопнувший с началом кризиса. Согласно данным, приводимым А. И. Борисенко в статье «Ирландия и политика ЕС по оказанию финансовой помощи странам Еврозоны», «доля активов четырех основных ирландских банков, связанных с недвижимостью, выросла с 40 % в 2002 году до 60 % в 2006 году. С 2003 года банки наращивали свои локальные ресурсы при помощи огромных иностранных займов, общий объем которых в конце 2003 года составлял 10 % ВВП страны, к началу 2008 года – достиг 60 %» [8. С. 96].

Таким образом, возникла задача спасения ирландской экономики, решение которой ложилось не только на правительство Ирландии, но и на Европейский союз (пусть Германия и предлагала в 2010 г. исключить из зоны евро все государства, оказавшиеся на грани дефолта, включая Ирландию [9. С. 71]).

Все действия, предпринятые для стабилизации европейских экономик, можно разделить на две группы: те, что проводил Евросоюз, и те, что были возложены на национальные правительства. Хотя нужно признать, что собственно ирландские силы, действуя в контексте интегрированной европейской экономики, являются сугубо национальными с определенной долей условности.

Первым инструментом, рассчитанным на поддержание экономического баланса, был Пакт стабильности и роста, разработанный еще до кризиса. Его задача состояла в обеспечении баланса доходов и расходов государства, поскольку покрытие государственных догов за счет эмиссии денег невозможно в условиях функционирования единой валюты.

Однако, когда европейские государства впервые столкнулись с необходимостью применения Пакта, он показал свою несостоятельность. В начале 2000-х гг. крупные европейские экономики (в частности, Франция и Германия) просто обошли применение к ним санкций, предусмотренных Пактом.

Неравное отношение к государствам-членам Евросоюза содержалось и в более поздних инструментах финансовой политики. Разработанный европейскими институтами антикризисный план, задавая общее направление действий, предусматривал, что осуществлять его страны-участницы будут самостоятельно, основываясь на текущих проблемах национальной экономики и используя для этого собственные ресурсы. Также на государственный уровень было передано право снижать НДС в упрощенном порядке, а размер государственной помощи, предоставление которой не требует одобрения Европейской комиссии, был увеличен в пять раз [4. С. 44].

Роль институтов ЕС, а именно Европейской комиссии, Европейского совета и Совета по экономическим и финансовым вопросам, состояла в контроле и финансировании. К 2010 г. в ЕС не было ни одного государства, не переступившего ни лимита дефицита бюджета в 3 % ВВП (для Ирландии этот показатель составил 32 %), ни лимита государственного долга в 60 % ВВП. Санкции за такое превышение были временно отменены.

Евросоюз учредил два специальных института, задача которых состоит в предоставлении кредитов участникам еврозоны на льготных условиях: Европейский инструмент финансовой стабильности (ЕИФС) с фондом в 440 млрд евро и Европейский механизм финансовой стабилизации (ЕМФС) с фондом в 60 млрд евро. Первым управлял ЭКОФИН, вторым – Еврокомиссия. Затем был введен еще один инструмент – Европейский семестр. Его отличие от предыдущих инструментов состоит в том, что он, требуя жесткой экономии, не просто контролирует исполнение плана, но применяется уже на этапе формирования госбюджета на грядущий год.

На практике эти меры выглядели следующим образом. Еще до введения общеевропейских мер борьбы с кризисом правительство Ирландии пошло на оказание экстренной помощи банкам, объявив 30 сентября 2008 г. введение гарантий на депозиты. Общий объем затраченных на защиту депозитов средств составил около 400 млрд евро [8. С. 96], но эта помощь не принесла существенных результатов. Затраты на спасение банков привели к огромному бюджетному дефициту, который составил в 2010 г. 32 % ВВП Ирландии, что в десять раз выше лимита, установленного Маастрихтским соглашением.

Важно отметить, что такое поведение противоречило предполагаемой политике ЕС. Ожидалось, что Парижский саммит предложит отказаться от поддержки банковского сектора национальными властями, сформировав общий европейский фонд помощи [8. С. 97].

Общий объем финансовой помощи, предоставленной Ирландии со стороны ЕС и других международных финансовых институтов, составил 85 млрд евро. Ирландия, в свою очередь, взяла на себя обязательства по оздоровлению экономики страны. Национальная антикризисная программа предполагала стабилизацию посредством введения, в частности, режима жесткой экономии, предполагавшего существенное сокращение социальных трансфертов. Европейская комиссия, наблюдая за ходом реализации плана, публиковала отчеты, в которых оценивала его эффективность и давала рекомендации. Но эти документы служили только базой для последующего обсуждения состояния экономики в ЭКОФИН и Европейском совете, не обязывая Ирландию, равно как и другие европейские государства, следовать рекомендациям.

Далее последовало институциональное преобразование. В 2011 г. Пакт стабильности и роста был обновлен. Теперь в отношении нарушителей применяются санкции в виде депозита в размере до 0,2 % ВВП. И если государство в течение полугода не предпринимает мер по приведению экономики к установленным Пактом показателям, то депозит преобразуется в штраф. Однако процедура введения санкций не полностью исключает принятие политически мотивированных решений, что может привести к повторению ситуации начала 2000-х гг.

Пакт предусмотрел также процедуру чрезмерного дефицита, которая активируется, если разница между «реальным уровнем государственного долга и 60%-м показателем не станет сокращаться на 1/20 ежегодно» [3. С. 116]. Ирландия на сегодняшний день входит в список стран, в отношении которых открыта данная процедура [7].

Спасение рушащихся экономик необходимо Европе отнюдь не из гуманистических побуждений, а из соображений жизнеспособности. Кредитуя ирландскую экономику, Союз «защищает не какого-либо члена ЕС, а стабильность общей валюты», заявил министр финансов Германии Вольфганг Шойбле [8. С. 107].

Та помощь, которую получила Ирландия от ЕС, была оправдана двумя целями антикризисной политики: обеспечение стабильности общей валюты и обеспечение сохранности вкладов государств Европы, главным образом ФРГ и Франции.

Заключение

Насколько эффективны оказались предпринятые меры по спасению экономики Ирландии судить довольно сложно. Во-первых, сохраняется вопрос о том, завершился ли сам кризис. Есть мнение, что к текущему моменту он находится в своей третьей стадии: преодолев период кризиса финансовой системы и последовавший экономический спад, он перешел в стадию дестабилизации еврозоны [4. С. 38]. Соответственно, не ясно, находится Ирландия в стадии преодоления последствий кризиса или ее экономика еще пребывает непосредственно в кризисном состоянии. Как бы то ни было, экономическую систему правительству приходится подстраивать под текущие условия мирового рынка, чтобы сгладить влияние кризисных явлений на национальную экономику Ирландии.

Во-вторых, экономические показатели «Изумрудного острова» за последние два года остаются нестабильными [7], а за спасение от дефолта приходится расплачиваться с помощью режима жесткой бюджетной экономии, который не только душил реальный сектор экономики, но и вызывает недовольство населения, которое выливается в политическую плоскость. К установленному лимиту дефицита госбюджета, не превышающего 3 % ВВП, страна так и не вернулась [2].

Как пишет Борисенко, «учитывая динамику ВВП Ирландии к 2011 году, можно сделать вывод, что страна не имеет экономических возможностей дня погашения взятых на себя долгов финансового сектора в сочетании с выплатой процентов по кредиту ЕС–МВФ» [8. С. 107]. Обслуживание госдолга осложняется тем, что темпы экономического роста в соотношении с ростом инфляции ниже процентной ставки по кредиту.

Прогноз остается безрадостным и для Европы в целом: «По оценкам экспертов и официальных лиц в Еврокомиссии, высказанным еще в марте 2010 г., для возвращения к докризисному уровню госдолга государствам – членам ЕС потребуется не менее 15 лет» [4. С. 54].

Все же принятые меры позволили добиться относительной устойчивости евро и экономики еврозоны. Взаимодействие общеевропейских структур и национальных правительств вскрыло множество противоречий, но в итоге был достигнут компромисс, позволивший сохранить ЕС и зону евро. И, несмотря на конфликт национальных интересов стран-участниц, Европейский союз добился кооперации и проведения совместной политики в условиях кризисной экономической ситуации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Годовой отчет Международного Валютного Фонда за 2009 г. «Преодоление глобального кризиса». [Электронный ресурс]. URL: http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/ar/2014/pdf/ar14_rus.pdf (дата обращения: 12.10.2015).
2. Свешникова Е.Т. Критический взгляд на проблему кризиса еврозоны // Российский академический журнал. 2014. Т. 27, № 1.
3. Стрежнева М., Прохоренко И. Управление экономикой ЕС: институциональные политические аспекты. М.: ИМЭО РАН, 2013.
4. Европейский союз в XXI веке: время испытаний / под ред. О.Ю. Потемкиной, Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. М.: Весь мир, 2012.
5. Кокшаров А. Похождения кельтского тигра // Эксперт Онлайн. 28.12.2009 [Электронный ресурс]. URL: http://expert.ru/expert/2010/01/pohozhdeniya_keltskogo_tigra/ (дата обращения: 18.11.2015).
6. Сайт исследовательского центра Heritage Foundation. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-region-country-year> (дата обращения: 27.11.2015).
7. Сайт Евростата. [Электронный ресурс] URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&rcode=tec00001&language=en> (дата обращения: 19.11.2015).
8. Борисенко А.И. Ирландия и политика ЕС по оказанию финансовой помощи странам Еврозоны // Современная Европа. 2011. № 4.

9. Лицарева Е.Ю. Позиции стран ЕС в отношении выхода из экономического кризиса 2008 г. // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 365.
10. Hooghe Liesbet Marks, Gary Unraveling the Central State, But How? Types of Multi-Level Governance. URL: http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_87.pdf
11. Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Моск. ун-та. Сер. 25. Международные отношения и мировая политика. 2009.
12. Буторина О.В. Кризис в зоне евро: ошибки или закономерность // Современная Европа. 2012. № 2.
13. Гонда В. Влияние мирового финансового и экономического кризиса на еврозону // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2009. № 4.
14. Бойкова М.В., Салазкин М.Г. Ирландия: новый контекст развития // Форсайт. 2007. Т. 1, № 3.
15. Буторина О.В. Антикризисная стратегия Европейского союза: ближние и дальние рубежи // Политика. 2009. № 3.
16. Бордюшев Е.С. Перспективы реализации новой стратегии развития Европейского союза – «Европа-2020» // Вестник МГИМО. 2012. № 3.
17. Чучко К.В. Выход стран Европы из кризиса // Теория и практика общественного развития. 2012. № 11.
18. Медведев А.И. Экономический и Валютный союз (ЭВС) // Теория и практика общественного развития. 2012. № 3.
19. Дунаев А.Л. Кризис в странах Южной Европы: кто виноват и что делать? // Современная Европа. 2014. № 1.
20. Иванов И. Будни антикризисной борьбы // Современная Европа. 2009. № 3.
21. Шенаев В. Мировая экономика в эпоху кризиса // Современная Европа. 2009. № 3.

Поступила в редакцию 21.09.2019

Мехоношина Юлия Александровна, ассистент кафедры политических наук
Пермский государственный национальный исследовательский университет
614990, Россия, г.Пермь, ул. Букирева, 15
E-mail: juliamekh@gmail.com

Yu.A. Mekhonoshina

THE EU ECONOMY MANAGEMENT SYSTEM IN CONDITIONS OF ECONOMIC CRISIS. IRELAND'S CASE

DOI: 10.35634/2587-9030-2020-4-4-462-466

In 2008 the world faced a powerful economic crisis, which led to significant problems in the EU. Some states, such as Portugal, Italy, Ireland, Greece and Spain, were on the verge of default. In such conditions the EU had to take appropriate measures to save European countries. The author reviewed the measures which concerned Ireland. At the beginning of the century Irish economy showed rapid growth. But in 2010 the default threatened "The Celtic tiger". It was conditioned by the collapse of mortgage lending system and the rapid outflow of foreign capital. As far as Ireland participates in the euro zone the other European countries are interested in the stabilization of Ireland's economy. All measures of saving Ireland's economy could be divided to two groups. The first group includes the measures taken by the government of Ireland. This is state financing of bank sphere, which was done without being agreed with the EU (moreover, the European council reacted negatively), and changing of tax rate approved by the EU. The second group is represented by the measures of European institutes. It includes preferential credits and suppression of sanctions for violation of Maastricht criterion in exchange for austerity budget. In Ireland's case such policy doesn't seem really effective. The level of Ireland's budget deficit is more than 3 % of GDP and its current economic growth does not permit to redeem the loans. Economic problems provide political instability, that's why Ireland's government cannot elaborate long-term financial policy. Though European institutes managed to find consensus between different national interests, the EU needs no less than 15 years to return to pre-depression economic level.

Keywords: European Union, multi-level governance, EU economic governance, fiscal austerity, financial regulation, Euro zone, Ireland, 2008 economic crisis, overcoming the economic crisis, economic planning.

Received 21.09.2019

Mekhonoshina Yu.A., Assistant Lecturer at Department of Political Sciences
Perm State University
Bukireva st., 15, Perm, Russia, 614990
E-mail: juliamekh@gmail.com