

**Проблемы Старого Света**

DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-4-7

# Экономическая система ЕС под прессом пандемии: возможности и пределы трансформации

**Ольга Витальевна БУТОРИНА**

член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора

Институт Европы РАН, 125009, ул. Моховая, д. 11, стр. 3, Москва, Российская Федерация

E-mail: butorina@ieras.ru

ORCID: 0000-0001-7110-7049

**ЦИТИРОВАНИЕ:** Буторина О.В. (2020) Экономическая система ЕС под прессом пандемии: возможности и пределы трансформации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 13. № 4. С. 144–162. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-4-7

Статья поступила в редакцию 13.07.2020.

**ФИНАНСИРОВАНИЕ:** Статья опубликована в рамках проекта «Посткризисное мироустройство: вызовы и технологии, конкуренция и сотрудничество» по гранту № 2020-1902-01-372 Министерства науки и высшего образования на проведение крупных научных проектов по приоритетным направлениям научно-технологического развития.

**АННОТАЦИЯ.** Экономика Евросоюза переживает третье крупное потрясение за последние 12 лет. Сначала это был мировой финансовый кризис, затем – долговой кризис еврозоны, теперь – пандемия коронавируса COVID-19.

Макроэкономическая политика относится к сфере смешанной компетенции государств – членов Евросоюза и органов ЕС. Последние берут на себя только часть функций, тогда как основная часть мер реализуется национальными правительствами по своему усмотрению. Тем не менее наднациональные органы задают общее направление макроэкономического курса ЕС и его государств-членов, устанавлива-

ют многие системообразующие правила. Будучи частью Единого внутреннего рынка ЕС, все государства-члены подпадают под его регулятивные нормы и практики. На все страны ЕС распространяются правила бюджетной дисциплины, установленные Пактом стабильности и роста. Все они принимают участие в регулярных макроэкономических мониторингах – Европейском семестре, выполняют предписания органов ЕС в области банковского надзора и надзора за финансовыми рынками.

Денежно-кредитная политика относится к сфере исключительной компетенции органов ЕС, прежде всего Европейского центрального банка (ЕЦБ).

Принимаемые им решения являются обязательными для стран еврозоны. В этой части разделения компетенций не происходит. К системе макроэкономического управления ЕС также следует отнести общий бюджет объединения.

Цель данной статьи – выявить трансформационный ресурс системы наднационального экономического управления ЕС в ответ на вызов пандемии коронавируса. Для ее достижения решаются две задачи. В рамках первой сначала дается общая оценка того состояния, в котором экономика ЕС находилась перед началом пандемии, с учетом сформированных после глобальной рецессии и кризиса еврозоны длительных тенденций. Автор выделяет четыре главных аспекта «новой нормальности»: замедленный экономический рост, неустойчивое состояние рынка труда, возросший государственный долг и близкую к дефляции ценовую динамику. Далее рассматривается влияние пандемии, вернее, введенных для ее преодоления ограничительных мер, на каждую из этих сфер.

Вторая задача – определить возможности системы макроэкономического управления Евросоюза продуктивно реагировать на возникший шок и проявлять способность к институциональной трансформации. Для этого обобщаются решения, принятые органами Евросоюза (Комиссией, Советом и ЕЦБ), и оценивается их эффективность. Они, в свою очередь, сопоставляются с теми реформами макроэкономического управления, которые Евросоюз начал после кризиса еврозоны. Речь идет о достраивании экономической опоры Экономического и валютного союза путем создания Фискально-

го союза, Финансового союза и Объединения рынка капиталов.

Делается вывод, что возможности ЕС стимулировать экономический рост и содействовать занятости определяются исчерпанием ресурса негативной (устраняющей барьеры) интеграции и переходом к преимущественно позитивной интеграции, эффект которой может быть менее выраженным и распределяться более неравномерно, чем выгоды от создания Единого внутреннего рынка и единой валюты.

**КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:** Европейский союз, еврозона, пандемия COVID-19, экономическая интеграция, макроэкономическое управление в ЕС, экономический рост, государственные финансы, безработица

По данным Европейского центра профилактики и контроля заболеваний, на 10 июля 2020 г. в странах ЕС-27 было подтверждено 1 270 тыс. случаев заболевания COVID-19 и зарегистрировано 134 тыс. смертей. Так, в Италии от вируса скончались 35 тыс. человек, во Франции – 30 тыс., в Испании – 28 тыс. Самый высокий относительный показатель смертности – 85 человек на 100 тыс. населения – отмечен в Бельгии. За ней идут Испания, Италия и Швеция, где от вируса погибли за это время 50–60 человек на каждые 100 тыс. населения. Во многих других регионах смертность была гораздо ниже. Так, государства Балтии, Центральной и Восточной Европы, Австрия, Дания, Греция, Финляндия и Германия потеряли за это время от 1 до 11 человек на 100 тыс. граждан<sup>1</sup>. Согласно информации Евростата, в 21 стране ЕС,

1 Расчеты автора по базе данных Европейского центра профилактики и контроля заболеваний: Download Today's Data on the Geographic Distribution of COVID-19 Cases Worldwide (2020) // ECDC, July 10, 2020 // <https://www.ecdc.europa.eu/en/publications-data/download-todays-data-geographic-distribution-covid-19-cases-worldwide>, дата обращения 25.08.2020.



на пересекла данный рубеж годом позже. На протяжении 2016–2018 гг. темпы роста в ЕС-27 находились в интервале 2,1–2,7% годовых. В этот короткий период Евросоюз почти на один процентный пункт обгонял США по скорости хозяйственного развития. Однако в 2018 г. развернувшийся было подъем начал терять силу. Средние по объединению темпы роста снизились до 1,5%, в Германии прирост составил только 0,6%, а в Италии – 0,3% годовых. Проблема медленных темпов роста характерна не только для ЕС, но и для большинства стран Запада, что стало частью той картины «новой нормальности», о которой эксперты заговорили в начале 2010-х гг.

В середине 2018 г. наметилась общемировая тенденция к торможению роста, причем, в отличие от предыдущих эпизодов, на этот раз ее во многом формировали развивающиеся рынки. Так, темпы роста Китая упали вдвое по сравнению с докризисными – во многом из-за сужения экспортных возможностей. Замедление темпов роста мировой торговли ясно почувствовали на себе европейские производители: спрос на их продукцию сократился, особенно со стороны азиатских стран и Китая. Здесь ЕС сталкивается с серьезной структурной проблемой, поскольку основу его промышленного экспорта составляют товары средней технологичности, весьма уязвимые к ценовой конкуренции на мировых рынках [Хесин 2020, с. 75–76; Афонцев 2019, с. 39].

Ситуация по отдельным странам ЕС весьма неоднородна. На рубеже 2000–2010 гг. Польша, например, вообще не испытала снижения ВВП. Германия, Франция, Бельгия, Швеция, Австрия и Словакия устойчиво вышли на уровень 2008 г. уже в 2010–2011 гг., причем кризис еврозоны не привел к повторному снижению их ВВП. Экономики Испании, Португалии, Кипра, Латвии, Сло-

вении и Словакии вернулись на докризисный уровень только в 2017–2018 гг. Хуже всего обстоит дело в Греции, там годовой ВВП 2019 г. составил 78% от того же показателя 2008 г. На докризисный уровень не вернулась также Италия, где ВВП 2019 г. равнялся 97% от объема 2008 г.

Приведет ли пандемия к еще большему расхождению показателей экономического развития? Здесь существует высокая степень неопределенности, многое будет зависеть от срока действия ограничительных мер, а также от структурных особенностей национальных хозяйств. Имеющиеся данные Евростата за I квартал 2020 г. не исключают, а, скорее, предвещают неравномерную реакцию на новый вызов. Хотя ограничительные меры были введены в середине марта, т. е. затронули не более 1/6 отчетного периода, динамические показатели ВВП заметно отличаются по странам. Так, в Германии совокупная стоимость произведенных в I квартале товаров и услуг уменьшилась на 2% по сравнению с тем же периодом 2019 г. Экономики Франции, Испании и Италии потеряли на том же временном отрезке от 4 до 6%. Зато хозяйства Ирландии, Польши, Венгрии, Литвы и Швеции продолжали расти.

Глобальный финансовый кризис и кризис еврозоны стоили Евросоюзу «потерянного десятилетия» в деле борьбы с безработицей. Вернуться к уровню 2008 г. (7,2%) ЕС-27 смог в 2018 г., а по итогам 2019 г. безработица снизилась до 6,7%. Однако средние цифры маскируют весьма разнородную картину. Если в Германии безработица упала до рекордных 3,2%, то больше десяти стран, в т. ч. крупных, а именно: Франция, Италия, Испания, Австрия, Греция, Дания, Кипр, Литва, Словения, Финляндия и Швеция – так и не вернулись к докризисному состоянию рынка труда. По данным Евростата, в Греции в 2019 г. безработи-

ца превышала 17% общей численности рабочей силы, а в Испании – 14%.

По мнению Европейской комиссии, пандемия COVID-19 и сопутствующие ей ограничительные меры перечеркнули имевшиеся еще недавно светлые перспективы развития рынков труда. На время действия карантина многие национальные правительства ввели специальные меры поддержки занятости, в их числе: различные схемы краткосрочной занятости, субсидии на выплату зарплаты для самозанятых, предоставление дополнительной ликвидности компаниям. Есть надежда, что они помогут сохранить часть рабочих мест, пусть за счет крупных потерь рабочего времени. Тем не менее уже сейчас воздействие пандемии на занятость оценивается как «устойчиво негативное». Больше других пострадают самые уязвимые группы работников: прекариат (увольняемые в первую очередь работники с временными контрактами) и молодые люди, впервые ищущие работу [European Commission (1) 2020, p. 5].

Гистерезис – новый в лексиконе ЕС термин, которым квалифицируют реакцию рынка труда на пандемию. В экономику понятие пришло из физики. Там гистерезисом называют такое свойство системы, когда ее крайние состояния характеризуются разными траекториями. Применительно к рынку труда это означает, что под воздействием шока безработица увеличивается быстро, но сокращается медленно, и для этого требуются большие усилия. Другими словами, вход в отрицательный сценарий происходит по одной траектории, а выход из него – по другой.

Эксперты Европейской комиссии не сомневаются, что национальные рынки труда будут по-разному отзываться на вызванное пандемией замирание хозяйственной жизни и последующее снижение ВВП. Нарастание таких отличий, которые были весьма выра-

женными и до начала пандемии, произойдет не столько из-за неодинаковой эффективности принятых отдельными государствами-членами мер, сколько из-за структурных особенностей их национальных хозяйств. К источникам рисков относят: высокую пропорцию временных работников и самозанятых в общей численности занятых; большой вклад мелких предприятий в формирование спроса на рабочую силу; отраслевую специализацию – долю наиболее пострадавших отраслей, например, туризма в объеме ВВП [European Commission (1) 2020, p. 52].

Нельзя не заметить, что два первых фактора – доля работающих по временным трудовым соглашениям и доля занятых на мелких и мельчайших предприятиях – еще недавно квалифицировались как положительные. Органы ЕС настойчиво рекомендовали государствам-членам придавать больший динамизм рынкам труда, шире внедрять гибкие формы занятости, включая неполную и временную. Малые и средние предприятия и вовсе представлялись важнейшей социальной опорой рыночной экономики. Так, при расширении ЕС на восток государствам Центральной и Восточной Европы следовало провести не только приватизацию, но и массовое разукрупнение предприятий. Теперь же признается, что мелкие фирмы обладают низкой финансовой устойчивостью, они чаще, чем крупные компании, сталкиваются с кассовыми разрывами, а банки им первым отказывают в кредитах. По выражению Р.И. Капелюшниковой, начавшееся задолго до Великой рецессии чрезмерное увлечение эконометрикой привело к тому, что нынешние экономисты «не чувствуют потребности в общей консистентной картине мира» [Капелюшников 2018]. Следует признать, что отсутствие целостной картины мира не смущает сегодня не только экономи-

стов, но и политиков, включая высших чиновников Европейского союза.

Третий признак «новой нормальности» – разбухший государственный долг. В результате мирового финансового кризиса и кризиса еврозоны совокупный государственный долг стран ЕС-27 увеличился с 62% ВВП в 2007 г. до 87% ВВП в 2014 г., т. е. почти в 1,5 раза. Особенно сильно он поднялся в Ирландии, Греции, Испании, Португалии и Кипре – странах, ставших адресатами программ финансовой помощи ЕС и МВФ. Ситуация начала постепенно выправляться после произошедшей в 2011 г. второй реформы Пакта стабильности. Политическая установка органов ЕС на оздоровление государственных финансов приносила плоды: по итогам 2019 г. совокупный государственный долг стран ЕС-27 сократился до 78% ВВП, т. е. на 9 процентных пунктов, по сравнению с пиком 2014 г.

Коронавирус, без сомнения, нарушит эту отрадную тенденцию, но пока не понятно, до какой степени. Здесь почти все зависит от длительности пандемии и от размера ее экономического ущерба. Ожидается, что общий бюджетный дефицит стран ЕС возрастет с 0,6% ВВП в 2019 г. до 8,5% ВВП в текущем году. Скачок объясняют как действием автоматических стабилизаторов экономики, так и принятыми правительствами дискреционными фискальными мерами [European Commission (1) 2020, p. 5].

В марте 2020 г. в связи с чрезвычайной ситуацией Европейская комиссия впервые за последние 30 лет расширила возможности государств-членов оказывать помощь предприятиям, в т. ч. путем частичной национализации [European Commission (2) 2020]. Одновре-

менно было приостановлено действие Пакта стабильности и роста, с тем чтобы правительства могли влить дополнительные денежные средства в экономику. В сообщении Комиссии подчеркивалось, что источники настоящего кризиса находятся «вне контроля национальных правительств», а сам он окажет «значительное воздействие на государственные финансы». Гибкое применение правил пакта обосновывалось необходимостью нарастить потенциал систем здравоохранения, а также облегчить участие наиболее затронутых кризисом граждан и секторов экономики [European Commission (3) 2020].

Всего на конец июня Евросоюз выделил 3,9 трлн евро на борьбу с пандемией, что эквивалентно почти 30% совокупного ВВП объединения. Из них 2 885 млрд евро выделено государствами-членами по линии вновь разрешенных программ государственной помощи и еще 420 млрд евро – в рамках освобождающей оговорки к Пакту стабильности и роста; то есть почти 85% средств поступило из национальных фондов. Финансовый взнос ЕС включает: 70 млрд евро – прямая поддержка из общего бюджета ЕС; 100 млн евро – кредиты в целях краткосрочной поддержки занятости в пострадавших странах; 200 млрд евро – кредиты Европейского инвестиционного банка; 240 млрд евро – средства Европейского стабилизационного механизма кризисной поддержки во время пандемии (англ. – European Stability Mechanism Pandemic Crisis Support)<sup>3</sup>. Последний механизм вступил в действие 15 мая 2020 г., он распространяется только на страны еврозоны. Каждая из них вправе подать заявку на открытие кредитной линии

3 Jobs and Economy during the Coronavirus Pandemic (2020) // European Commission // [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic\\_en?fbclid=IwAR3\\_vlxZTJQMejHkSYzw5dtOGqH31RUge2NLhe3Sa1JqjmiG\\_z28S62vpU](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_en?fbclid=IwAR3_vlxZTJQMejHkSYzw5dtOGqH31RUge2NLhe3Sa1JqjmiG_z28S62vpU), дата обращения 25.08.2020.

в размере до 2% ВВП. Запрашиваемые средства могут направляться на покрытие внутренних прямых и косвенных расходов на здравоохранение, лечебные и профилактические мероприятия, связанные с вирусом COVID-19.

Пандемия повышает риск усиления социально-экономических различий между странами и регионами Евросоюза. Их отраслевая специализация обусловит асимметричные сдвиги в величине и структуре совокупного спроса, а также неодинаковую способность корпоративного сектора вернуться к докризисным объемам производства. Сильнее всего страдает сектор услуг, сама природа которого требует непосредственного контакта поставщика и потребителя. Здесь ожидается резкое сокращение оборота и занятости на малых и средних предприятиях. В целом страны с относительно благополучной бюджетной ситуацией будут иметь большее поле для фискального маневра, чем страны с высоким бюджетным дефицитом или государственным долгом. Последним будет труднее произвести экстренные вливания в здравоохранение, а также оказать социальную поддержку наиболее пострадавшим группам населения. Соответственно, неодинаковыми будут возможности инвестировать в зеленую и цифровую экономику, что, согласно идейным установкам новой Комиссии, считается ключом к перезапуску всей экономической системы. Но это, на наш взгляд, полбеды. Гораздо опаснее то, что «эти отличия могут привести к искажению условий оперирования на общем экономическом пространстве Единого рынка и увеличить расхождения в уровнях жизни» [European Commission (5) 2020, p. 3].

Еще одна черта «новой нормальности» – устойчивое снижение инфляции и балансирование ЕС, в первую очередь еврозоны, на грани дефляции. Вялая ценовая динамика уже несколь-

ко лет наблюдается в ряде промышленно развитых стран, помимо Японии, ставшей здесь хрестоматийным примером. Специалисты объясняют ее переходом к низким темпам роста, ограниченным спросом на сырье и энергоносители, массовым притоком товаров из стран с дешевой рабочей силой, а также с особенностями ценообразования в секторе услуг. С точки зрения экономической теории возникшая после мирового финансового кризиса ситуация нарушила некоторые незыблемые представления о связи между ростом цен, с одной стороны, денежной массой, безработицей и экономическим ростом – с другой. Попытки найти им объяснение при помощи эконометрических и динамических моделей пока не дали удовлетворительных результатов. Монетарным властям пришлось применять новые, нестандартные методы управления инфляцией и решать проблему снижения эффективности денежно-кредитной политики вследствие перемещения процентных ставок к нулевой границе (англ. – zero level bound) [Варнавский 2017; Буторина, Цибулина 2018; Хесин 2017; Буторина 2020, с. 483–484].

Закрытие из-за пандемии коронавируса многих производств, а также сокращение грузовых и пассажирских перевозок стало причиной стремительного падения спроса на нефть. Так, в апреле он уменьшился на 28 млн баррелей в сутки, в т. ч. на 4,6 млн баррелей сократился спрос на авиационный керосин и на 15,5 млн баррелей – на бензин. Возник необычный ценовой разрыв между двумя основными сортами нефти – Brent и WTI, т. е. между европейским и американским рынками. Европа, где в основном добывается и используется нефть сорта Brent, оказалась в несколько лучшем положении по сравнению с Соединенными Штатами, где быстро заполнились все возможные емкости для хра-

нения [Григорьев, Павлюшина, Музыченко 2020, с. 10].

Удешевление нефти вызвало новый нисходящий виток цен. В еврозоне гармонизированный индекс потребительских цен (ГИПЦ) снизился с 1,2% в феврале (в пересчете на годовой темп) до 0,7% в марте, а потом до 0,3% в апреле и 0,1% в мае 2020 г. Ожидается, что общая потребительская инфляция останется подавленной до конца года, в т. ч. ввиду слабого спроса со стороны домохозяйств. Согласно прогнозу специалистов Евросистемы, в 2020 г. ГИПЦ еврозоны составит 0,3% годовых, в 2021 г. при этом он может подняться до 0,8%, а в 2022 г. – до 1,3% [European Central Bank 2020, p. 27].

Таким образом в ближайшие годы еврозона не выполнит целевого ориентира роста цен, установленного с момента введения единой валюты на уровне, равном или близком к 2% годовых. Удивительно, что ЕЦБ, сумевший кардинально обновить инструментарий денежно-кредитной политики после начала мирового финансового кризиса и кризиса еврозоны, проявляет редкое упорство в части своего ценового ориентира. Он не идет ни на корректировку величины показателя, ни на замену нынешней расплывчатой формулировки четко обозначенным диапазоном. То же упорство проявляют Совет и Комиссия, когда они оценивают соответствие той или иной страны маастрихтскому критерию ценовой стабильности. Из-за общего снижения цен кандидаты на вступление в еврозону фактически должны загонять себя в состояние, близкое к дефляции. Ведь критерий рассчитывается как среднее арифметическое от показателей трех стран с самым низким уровнем потребительской инфляции плюс 1,5 процентных пункта. По данным Евростата, в мае ГИПЦ составил в Люксембурге минус 1,6%, а на Кипре и в Словении – минус 1,4%.

## Возможности интеграции

Настало время задать принципиальный вопрос: насколько интеграция, т. е. Евросоюз с его институтами и механизмами, может быть полезна обществу в преодолении последствий пандемии?

Начнем с экономического роста. Тема влияния интеграции на экономический рост является, с одной стороны, одной из самых популярных, а с другой – наименее изученных. Сама идея Общего рынка предполагала, что свободное движение товаров и услуг, а потом также капиталов и рабочей силы усилит конкуренцию, т. е. обеспечит естественный хозяйственный отбор, а также будет способствовать более эффективному размещению ресурсов. Общественный ренессанс идеи пришелся на период подготовки в середине 1980-х гг. программы Единого внутреннего рынка (ЕВР). Правда, согласно недавним исследованиям, представители ведущих европейских компаний уже в 1970-е гг. добивались углубления интеграции с целью преодоления структурных кризисов капитализма [Ramírez 2019, p. 631].

Окончательно спрос на интеграцию со стороны бизнеса сформировался в начале 1980-х гг. Почву для этого создали глубокие структурные проблемы, с которыми столкнулась западно-европейская экономика после двух нефтяных кризисов. Высокая инфляция, дорогой кредит, неутешительные для ЕЭС результаты технологического соревнования с США и Японией – все это делало крайне острой проблему конкуренции на мировых рынках. Крупнейшие европейские компании видели выход в том, чтобы нарастить объемы производства и получить максимальную выгоду от эффекта масштаба. Но для этого требовался обширный общий рынок Сообщества, где национальные хозяйства не были бы отгорожены друг от друга мно-

жеством незримых границ [Mattli 1999, pp. 77–78].

Подробный перечень физических, технических и налоговых барьеров на пути движения товаров, услуг, капиталов и лиц на внутреннем рынке Сообщества содержался в Белой книге «Завершение строительства единого рынка», подготовленной к саммиту ЕС в Милане в 1985 г. [Commission of the European Communities 1985]. Официально переход Сообщества от таможенного союза к общему рынку был закреплен Единым европейским актом 1987 г.

Как видно, первоначально программа ЕВР не ставила цели стимулировать экономический рост. С ее помощью находившийся во главе Комиссии Жак Делор и его сторонники стремились вывести Сообщество из длительного застоя, соединив запрос политических элит на усиление европейского центра силы с коммерческими резонами бизнеса. Этот прагматичный подход, конечно, не отменял грандиозного масштаба плана ЕВР. Вопрос о его макроэкономической отдаче встал довольно скоро. В 1988 г. по заказу Европейской комиссии был подготовлен «Доклад Чеккини». Он содержал многочисленные расчеты, выполненные с применением новейшего для той поры математического аппарата. На их основе был сделан вывод, что общие выгоды от создания ЕВР могли составить более 200 млрд ЭКЮ в ценах 1988 г. Дополнительный прирост ВВП в предстоящие 10 лет ожидался в интервале от 2,5% до 6,5% – благодаря лучшему размещению ресурсов, эффекту масштаба и возросшей конкуренции. Постоянный же прирост ВВП мог составить от  $\frac{1}{4}$  до  $\frac{1}{2}$  процентных пункта в год – благодаря росту доходов, сбережений и инвестиций [Commission of the European Communities 1988].

Единый внутренний рынок в целом был построен к 1993 г., к этому времени

на практике была реализована подавляющая часть предложений Белой книги 1985 г. Кардинальный сдвиг произошел в либерализации движения капиталов. Тем не менее экономистам не удалось доказать стимулирующее воздействие ЕВР на экономический рост. Например, исследование 1997 г. подтвердило наличие прочной взаимосвязи между членством страны в интеграционной группировке и ее экономическим ростом. Согласно расчетам, интеграция повышала ежегодные темпы роста ВВП на 0,6–0,8 процентных пункта [Henrekson, Torstensson, Torstensson 1997]. Проблема состояла в том, что эти результаты были получены как для стран ЕЭС, где уже действовал общий рынок с четырьмя свободами, так и для участников ЕАСТ, где интеграция находилась на стадии зоны свободной торговли, – т. е. специфический эффект ЕВР не вычленился или не проявлял себя.

Позже вопрос экономической отдачи ЕВР был вытеснен другими, более прагматичными. На первый план вышла проблема интеграции отдельных рынков товаров и услуг и качества регулирования. Тем более что сегментация таких рынков оказалась весьма устойчивой. Хотя, по общему мнению, углубление интеграции положительно влияет на экономическую активность, интерпретация ее макроэкономических последствий считается делом непростым и требующим большой осторожности, особенно если речь идет о страновых сопоставлениях [Bublitz 2018, p. 340]. Наиболее авторитетные специалисты предпочитают видеть в едином рынке не столько источник, сколько важное условие экономического роста в ЕС [Pelkmans 2013, p. 101; Pelkmans 2019, p. 9].

Новое исследование, выполненное методом синтетического контроля, показало с высокой степенью достоверности, что реализация программы ЕВР позволила участвующим в ней странам в

1993–2008 гг. увеличить реальный ВВП на душу населения на 12–22%. Причем, как и ожидалось, малым странам выход на более широкий внутренний рынок принес больше преимуществ, чем крупным [Lehtimäki, Sondermann 2020, pp. 35–36]. Если эти расчеты верны, то ежегодный вклад ЕВР в рост душевого ВВП составляет от 0,75% до 1,35% в год. Величина весьма значительная и намного превосходящая оптимистические оценки «Доклада Чеккини».

Большие надежды в плане экономического роста возлагались на Экономический и валютный союз (ЭВС). Единая валюта должна была улучшить качество единого внутреннего рынка и максимально приблизить его по степени однородности к национальному. Она устраняла риски, связанные с колебаниями обменных курсов, а также транзакционные расходы на конвертирование. Благодаря евро цены внутри валютного союза становились прозрачными, что должно было выравнивать условия конкуренции и повысить эффективность. По расчетам Европейской комиссии, выгоды от снижения транзакционных издержек могли составить до 0,5% ВВП государств-членов [Commission of the European Communities 1990, p. 21].

Однако пока уловить связь между членством в валютном союзе и экономическим ростом не удастся. Долговой кризис еврозоны, наоборот, обнаружил многие уязвимые места конструкции ЭВС и, прежде всего, несоответствие уровней интеграции между его централизованной валютной частью и действующей на принципах межгосударственного сотрудничества экономической частью. Он также показал, каким высоким рискам могут подвергаться финансовые рынки и социально-экономические системы слабых стран в условиях нестабильной конъюнктуры. Возникшая весьма опасная петля обратной связи между банковской системой

и государственными финансами сделала необходимым создание Банковского союза ЕС с такими его элементами, как Единый надзорный механизм, Единый механизм санации банков, Европейская система страхования депозитов.

Напомним, что принятая в 2015 г. в ответ на кризис еврозоны 10-летняя программа совершенствования ЭВС включает создание трех продвинутых союзов: Фискального, Экономического и Финансового. В последний в свою очередь входят Банковский союз и Объединение рынков капитала [European Commission 2015]. К началу 2020 г. почти в полную меру функционировал Фискальный союз. Исключение составлял отдельный бюджет еврозоны, перспективы которого пока туманны. В рамках Экономического союза действовал Европейский семестр. Меньше всего удалось продвинуться в создании Финансового союза, здесь еще много работы и нерешенных вопросов.

Новая Комиссия под руководством Урсулы фон дер Ляйен выделяет шесть приоритетов развития ЕС: Европейская «зеленая сделка»; экономика для людей; цифровизация; защита европейского образа жизни; усиление роли ЕС в мире и развитие демократии. В рамках первого приоритета поставлена цель первыми в мире достичь к 2050 г. полной климатической нейтральности, что «потребует инвестиций в научные исследования и инновации, реформативирования экономики и обновления промышленной политики» Евросоюза. Второй приоритет представляет собой свод разнообразных задач, начиная от поддержки малого бизнеса и углубления ЭВС до обеспечения социальных прав граждан и реформы налогообложения. В рамках третьего приоритета ЕС намерен максимально использовать преимущества цифровой эры, а также задавать мировые стандарты в сфере передовых технологий [von der Leyen 2019].

То есть в чистом виде задача содействовать экономическому росту не ставится. Те же шесть приоритетов повторяются в программе действия ЕС на 2020 г., принятой еще до начала пандемии. «Новой стратегией роста» объявляется Европейская «зеленая сделка», которая должна повысить инновационность, конкурентоспособность и ресурсную эффективность экономики Евросоюза. Реализация программы, по мысли авторов, поможет создавать рабочие места, а новая промышленная стратегия будет содействовать экологической и цифровой трансформации [European Commission (6) 2020, pp. 2–3]. Больше тема экономического роста в документе не затрагивается.

Из этого можно сделать вывод, что после мирового финансового кризиса и кризиса еврозоны Европейский союз не решается ставить цель стимулировать экономический рост, пусть косвенными средствами – улучшая бизнес-среду и инвестиционный климат для европейских компаний. Инновационность, ресурсоэффективность и цифровые технологии представляют собой уже не общее благо, как это было с программой ЕВР и единой валютой, а набор опций. Их достижение становится делом Евросоюза, но не каждого государства-члена, региона или предприятия. Выборочный подход к участникам этого большого похода, естественно, официально не артикулируется, но подразумевается, поскольку их стартовые позиции и технологические возможности сильно отличаются. Так, под данным ЮНКТАД, в 2018 г. пять стран ЕС (Германия, Франция, Нидерланды, Ирландия и Люксембург) вместе давали 27% мирового экспорта цифровых услуг. На все остальные 22 страны, включая такие крупные, как Италия, Испания и Польша, приходилась вдвое меньшая доля – 13%.

Есть и другая сторона вопроса. Существующие на сегодня количествен-

ные оценки вклада цифровых технологий в ускорение роста глобального ВВП не превышают 0,15–0,25 процентных пункта. Из этого следует, что они могут быть лишь одним из многих факторов новой модели роста мировой экономики, но никак не ее главной движущей силой [Афонцев 2019, с. 41.] В любом случае развитие цифровой и «зеленой» экономики представляет собой позитивную интеграцию, тогда ЕВР и ЭВС эксплуатировали потенциал негативной интеграции (общественное благо возникло благодаря устранению барьеров). Насколько позитивная интеграция (то есть создание нового качества среды) может конкурировать с негативной в части приращения выгод – большой отдельный вопрос. На сегодня он не имеет не только ответа или приближения к нему, но даже серьезной постановки.

Пандемия коронавируса и вызванные ею социально-экономические последствия побудили Евросоюз задуматься о расширении своих финансовых ресурсов. Напомним, что до сих пор его общий бюджет составляет 1% совокупного ВНД государств-членов. Почти 40% этих фондов идет на поддержку сельского хозяйства и еще треть – на помощь относительно бедным регионам. Бюджетная программа на 2014–2020 гг. составляет 1 087 млрд евро, в т. ч. ассигнования на текущий год – 173 млрд евро. Как уже отмечалось, на преодоление последствий пандемии по линии ЕС выделено в общей сложности 610 млрд евро (прямые выплаты из бюджета ЕС, кредиты на поддержку занятости, кредиты ЕИБ и средства Европейского стабилизационного механизма для еврозоны). Данная сумма составляет 4,4% совокупного ВВП Евросоюза.

27 мая 2020 г. Европейская комиссия выдвинула проект новой, расширенной финансовой программы ЕС на 2021–2027 гг. [European Commission (4) 2020]. Его одобрила специальная сес-

сия Европейского совета, проходившая 17–21 июля в Брюсселе. После изматывающих переговоров (против увеличения расходов активно выступали четыре страны с наивысшими показателями нетто-взносов в расчете на душевой ВВП: Австрия, Нидерланды, Швеция и Дания) главы государств и правительств утвердили многолетний бюджет объединения в размере 1 074,3 млрд евро. Они также поддержали предложение Комиссии учредить для борьбы с последствиями пандемии временный фонд «ЕС будущего поколения» (англ. – Next Generation EU), рассчитанный на 2021–2024 гг. Для этого впервые в истории будут выпущены долговые облигации Евросоюза со сроком погашения до 2058 г. Размер фонда составит 750 млрд евро, из которых 390 млрд евро будут распределены в виде грантов, а 360 млрд – в виде кредитов государствам-членам. В общей сложности финансовые ресурсы ЕС возрастают до 1 824,3 млрд евро, что в годовом исчислении соответствует 2% совокупного ВНД 27 государств-членов.

Данное решение позволяет Евросоюзу сделать еще один шаг в сторону федерализации, а бюджет ЕС получает новую, ранее несвойственную ему инвестиционную направленность. Теперь его средства пойдут не только на поддержку сельского хозяйства и отстающих регионов, но и на стимулирование экономики, включая цифровизацию и «зеленый» рост. Тем не менее финансовый план продолжает отражать разницу интересов стран-доноров и стран-реципиентов. Так, по сравнению с первоначальным предложением Комиссии, в фонде борьбы с пандемией грантовая часть была сокращена с 500 до 390 млрд евро, а кредитная, наоборот, увеличена с 250 до 360 млрд евро.

Возможности органов ЕС влиять на ситуацию на рынке труда довольно малы. Как уже отмечалось, Евросоюз вошел в нынешний кризис с крайне неод-

нородной по странам ситуацией в сфере занятости. Эта неоднородность будет усилена эффектом гистерезиса, когда одни страны столкнутся с устойчиво высокой безработицей, а другие тем или иным образом справятся с ней. Так, в Испании численность занятых, зарегистрированных службой социального обеспечения, уменьшилась с середины марта по 30 апреля 2020 г. на 950 тыс. человек. Хотя за тот же период 2019 г. она увеличилась на 160 тыс. Но это далеко не все потери, еще примерно 3,4 млн человек воспользовались процедурой временного увольнения (исп. – Expediente de Regulación Temporal de Empleo), которая позволяет компании формально поддерживать договорные отношения в ожидании возобновления деятельности без выплаты работнику денежного содержания. Плюс к тому 1,3 млн самозанятых обратились за пособиями в связи с прекращением деятельности [Hernández de Cos 2020, p. 7].

Главным инструментом координации макроэкономической политики на уровне всего ЕС является действующий с 2011 г. Европейский семестр. Он представляет собой полугодовую проверку органами Евросоюза (Комиссией и Советом) экономических программ государств-членов по трем направлениям: проведение структурных реформ в целях содействия росту и занятости; соответствие бюджетной политики правилам Пакта стабильности и роста; предотвращение крупных макроэкономических дисбалансов. По итогам каждого полугодия национальным правительствам направляются страновые рекомендации (англ. – Country Specific Recommendations, CSRs). По логике, они должны выполнять не только контрольные, но и консультационные функции, т. е. помогать национальным правительствам двигаться в русле общего макроэкономического курса Евросоюза.

На практике органы ЕС скорее выступают судьей, чем советчиком. Профессиональное исполнение адресуемых правительствам рекомендаций, на наш взгляд, небезупречно. Приведем пример. В мае этого года по итогам полугодового обследования испанскому правительству было направлено четыре рекомендации. Одна из них касается рынка труда. Она звучит так. «Содействовать занятости при помощи механизмов сохранения рабочих мест, эффективного стимулирования найма и развития трудовых навыков. Улучшить защиту от безработицы, прежде всего для нетипичных работников. Повысить охват и соразмерность схем минимального дохода и поддержки семьи, а также улучшить доступ к цифровому обучению» [European Commission (7) 2020, p. 9]. Италии, где безработица к концу года может достигнуть 12%, адресуется следующий набор мер: обеспечить доступ работников, особенно нетипичных, к мерам социальной защиты; адекватно восполнить утраченный ими доход; смягчить влияние кризиса на занятость, в т. ч. за счет гибких схем трудоустройства; улучшить систему дистанционного обучения и развития навыков, включая цифровые [European Commission (8) 2020, p. 9]. Как видно, Комиссия не предлагает конкретных решений, например, из каких средств компенсировать утраченные доходы уволенных работников. Она формирует некий общий свод рекомендаций и создает на его основе своего рода аранжировку.

Сам механизм Европейского совета вызывает у специалистов множество вопросов. При оптимистичном взгляде на нынешнее состояние дел можно говорить о формировании процедур принятия решений, которые позволяют, пусть не оптимально, сочетать социальные и экономические цели, а также находить компромисс между наднациональными и межправительственными методами управления

[Verdun, Zeitlin 2017, pp. 144–145]. Более критический взгляд обнаруживает движение страновых рекомендаций как в сторону их ужесточения, так и в сторону ослабления. При этом после 2015 г. отмечается общая тенденция к менее точным, более расплывчатым формулировкам, допускающим их пересмотр и весьма вольные интерпретации [Bekker 2020, pp. 15–16].

Будущая динамика государственного долга стран ЕС сильно зависит от длительности пандемии и ее общего ущерба. По предварительным оценкам, государственный долг стран еврозоны повысится с 86% в 2019 г. до 103% в 2020 г. и снизится до 99% в 2021 г. Для всех 27 стран Евросоюза их общий госдолг поднимется соответственно с 79% в прошлом году до 95% в нынешнем году и понизится до 92% в 2021 г. [European Commission (5) 2020, p. 3]. Таким образом, относительная величина государственной задолженности увеличится на 16 процентных пунктов. Если скорость ее снижения будет такой же, как в 2014–2019 гг., т. е. по 2 процентных пункта в год, то возвращение на докарантинный уровень потребует 8 лет строгого соблюдения бюджетной дисциплины и произойдет не ранее 2028 г. При этом отступление от 60%-го маастрихтского критерия останется нормой на ближайшие 20 лет. Здесь в системе возникнут новые напряжения, связанные как с риском дефолта, так и с фрагментацией финансового пространства еврозоны из-за разных величин государственной задолженности отдельных стран и, соответственно, разной величины риска для инвесторов.

Светлым пятном в картине является то, что Фискальный союз (включающий усиленный Пакт стабильности и роста, Бюджетный пакт и Европейский фискальный совет) представляет собой наиболее продвинутой частью новой архитектуры экономического управле-

ния ЕС. В отличие, например, от Банковского союза, в сфере Фискального союза имеется развитое законодательство и отлаженные практики насаждения бюджетной дисциплины.

Европейский центральный банк, оказавшийся на передней линии обороны во время мирового финансового кризиса, вынужден был задействовать нестандартные инструменты и на этот раз. С началом пандемии предметом его беспокойства стали увеличивающиеся спреды по долговым инструментам отдельных стран. Чтобы предотвратить фрагментацию финансового пространства еврозоны, 20 марта 2020 г. ЕЦБ развернул программу экстренной покупки активов в борьбе с пандемией (англ. – Pandemic emergency purchase programme – PEPP). 4 июня Совет управляющих ЕЦБ увеличил первоначальный объем программы с 750 млрд евро до 1 350 млрд евро. Крупная уступка сделана в отношении государственных ценных бумаг Греции: к ним не применяются отборочные требования. Остаточный срок погашения приобретаемых в рамках программы государственных ценных бумаг составляет от 70 дней до 31 года. Объявлено, что программа будет действовать до тех пор, пока Совет управляющих не сочтет, что эпидемия закончилась. В любом случае это произойдет не раньше, чем в конце июня 2021 г.

С сентября 2019 г. процентные ставки ЕЦБ находятся на рекордно низком уровне: 0% – по основным операциям рефинансирования, минус 0,5% – по суточным депозитам и плюс 0,25% – по суточным кредитам. С одной стороны, столь малые процентные ставки улучшают условия, на которых коммерческие банки кредитуют предприятия и население, помогая им бороться с последствиями пандемии. С другой стороны, они формируют долгосрочные инфляционные ожидания и таким образом могут повышать риск сползания ев-

розоны в дефляционную ловушку. Несомненным преимуществом ЕЦБ является его независимость. Единая денежно-кредитная политика реализуется централизованно и оперативно, что позволяет ей быстро реагировать на возникающие шоки. Однако ЕЦБ не в состоянии решать макроэкономические и структурные проблемы еврозоны. Подобные задачи выходят за рамки его мандата и относятся к компетенции Совета и Комиссии.

## Выводы

Пандемия коронавируса разразилась в то время, когда экономика Евросоюза все еще находилась в процессе преодоления последствий Великой рецессии и кризиса еврозоны. В состоянии трансформации находилась и его система экономического управления.

Вследствие пандемии у стран ЕС резко возрастут бюджетные расходы и, следовательно, дефициты. Следует ждать длительного подъема государственного долга. Рост безработицы будет не только значительным, но и весьма неравномерным. Разнородность экономического пространства определенно увеличится, что затруднит выработку общего экономического курса Евросоюза и создаст дополнительные внутривалютные риски. Динамика инфляции будет в основном определяться внешними факторами, тогда как риск дефляции в ЕС и, особенно, в еврозоне возрастает из-за сокращения совокупного спроса.

Увеличение вдвое общего бюджета значительно повышает способность Евросоюза противостоять пандемии и иным подобным шокам. Однако до конца будущей финансовой программы, т. е. до 2028 г., максимум такого роста находится на уровне 2% совокупного ВВП государств-членов. Эта цифра не идет ни в какое сравнение с по-

рогом в 5–7% ВВП, предложенным еще в 1977 г. председателем Комиссии Роем Дженкинсом [Jenkins 1977]. Неудача с Конституцией Евросоюза 2005 г. закрыла путь к федерализации ЕС и тем самым сильно сузила перспективы развития его бюджетных полномочий.

После завершения строительства единого рынка и создания единой валюты Евросоюз фактически исчерпал потенциал *негативной* интеграции, которая дает осязаемые преимущества благодаря снятию разного рода ограничений. Попытки осуществить комплексную стратегию *позитивной* социально-экономической интеграции предпринимаются уже 20 лет без особого успеха. Речь идет о Лиссабонской стратегии 2010 г. и программе «Европа 2020». Теперь им на смену пришла идеология «зеленой» и цифровой экономики, которая пока не обещает ускорения роста.

В целом способность системы макроэкономического управления ЕС трансформироваться в целях преодоления внешних шоков на сегодня невелика. В ближайшие годы Евросоюз и его руководящие органы будут бороться за сохранение прежних завоеваний интеграции. Главной целью станет не ее движение вперед, а противодействие силам дезинтеграции.

## Список литературы

- Афонцев С.А. (2019) Новые тенденции развития мировой экономики // *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 63. № 5. С. 36–46. DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-5-36-46
- Буторина (2020) *Экономическая история евро*. М.: Весь Мир.
- Буторина О., Цибулина А. (2018) Инфляция в еврозоне: проблемы новой нормальности // *Современная Европа*. № 4. С. 90–100. DOI: 10.15211/soveurope4201890100
- Варнавский В.Г. (2017) Посткризисное развитие: инфляция vs дефляция // *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 61. № 1. С. 5–16. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-1-5-16
- Григорьев Л.М., Павлюшина В.А., Музыченко Е.Э. (2020) Падение в мировую рецессию 2020 // *Вопросы экономики*. № 5. С. 5–24. DOI: 10.32609/0042-8736-2020-5-5-24
- Капелюшников Р.И. (2018) О современном состоянии экономической науки: полусоциологические наблюдения // *Вопросы экономики*. № 5. С. 110–128. DOI: 10.32609/0042-8736-2018-5-110-128
- Хесин Е.С. (2017) Управление инфляцией: движущие силы перемен // *Деньги и Кредит*. № 12. С. 9–14 // <https://rjmf.econs.online/upload/iblock/159/15915048f473f4aa5e04c77e8ac0981a.pdf>, дата обращения 25.08.2020.
- Хесин Е. (2020) Экономика Европейского союза: итоги посткризисного десятилетия // *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 64. № 1. С. 73–81. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-1-73-81
- Bekker S. (2020) Hardening and Softening of Country-specific Recommendations in the European Semester // *West European Politics*, April 7, 2020. DOI: 10.1080/01402382.2020.1739407
- Bublitz E. (2018) The European Single Market at 25 // *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, no 6, pp. 337–342. DOI: 10.1007/s10272-018-0779-7
- Commission of the European Communities (1985). *Completing the Internal Market*. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June 1985), Brussels.
- Commission of the European Communities (1988). *Europe 1992. The Overall Challenge*. SEC, no 524 final. Brussels, 13 April // <http://aei.pitt.edu/3813/1/3813.pdf>, дата обращения 25.08.2020.
- Commission of the European Communities (1990). *One Market, One Money, An Evaluation of Potential Benefits and Costs*

of Forming an Economic and Monetary Union. *European Economy*. No. 44.

European Central Bank (2020). *Economic Bulletin*. No. 4.

European Commission (2015). *Completing Europe's Economic and Monetary Union*. Report by Jean-Claude Juncker in Close Cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz.

European Commission (1) (2020). *European Economic Forecast Spring 2020*. DOI: 10.2765/788367

European Commission (2) (2020). *Temporary Framework for State Aid Measures to Support the Economy in the Current COVID-19 Outbreak*. Communication from the Commission, Brussels.

European Commission (3) (2020). *Communication from the Commission to the Council on the Activation of the General Escape Clause of the Stability and Growth Pact*, Brussels.

European Commission (4) (2020). *The EU Budget Powering. The Recovery Plan for Europe*. DOI: 10.2761/712137

European Commission (5) (2020). *2020 European Semester: Country-specific Recommendations*, Brussels.

European Commission (6) (2020). *Commission Work Programme 2020. A Union That Strives for More*, Brussels.

European Commission (7) (2020). *Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Spain and Delivering a Council Opinion on the 2020 Stability Programme of Spain*, Brussels.

European Commission (8) (2020). *Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Italy and Delivering a Council Opinion on the 2020 Stability Programme of Italy*, Brussels.

Henrekson M., Torstensson J., Torstensson R. (1997) *Growth Effects of European Integration*//*European Economic Review*, vol. 41, no 8, pp. 1537–1557. DOI: 10.1016/S0014-2921(97)00063-9

Hernández de Cos P. (2020) *Pablo Hernández de Cos Appearance before the Parliamentary Economic Affairs and Digital Transformation Committee* // BIS, May 18, 2020 // <https://www.bis.org/review/r200522d.htm>, дата обращения 25.08.2020.

Jenkins R. (1977) *Europe's Present Challenge and Future Opportunity* // CVCE, October 27, 1977 // [http://www.cvce.eu/content/publication/2010/11/15/98bef841-9d8a-4f84-b3a8-719abb63fd62/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2010/11/15/98bef841-9d8a-4f84-b3a8-719abb63fd62/publishable_en.pdf), дата обращения 25.08.2020.

Lehtimäki J., Sondermann D. (2020) *Baldwin vs. Cecchini Revisited: The Growth Impact of the European Single Market* // *ECB Working Paper Series*. No. 2392. DOI: 10.2866/04016

Mattli W. (1999) *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pelkmans J. (2013) *The Economics of Single Market Regulation* // *Mapping European Economic Integration* (eds. Verdun A., Tovias A.), Palgrave Macmillan, pp. 79–104. DOI: 10.1057/9781137317360

Pelkmans J. (2019) *The Single Market Remains the Decisive Power of the EU* // *CEPS Policy Priorities for 2019–2024*, October 18, 2019.

Ramírez P., Sigfrido M. (2019) *Crises and Transformations of European Integration: European Business Circles during the Long 1970s* // *European Review of History/Revue Européenne d'Histoire*, vol. 26, no 4, pp. 618–635. DOI: 10.1080/13507486.2019.1613964

Verdun A., Zeitlin J. (2017) *Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice* // *Journal of European Public Policy*, no 2, pp 137–148. DOI: 10.1080/13501763.2017.1363807

von der Leyen U. (2019) *A Union that Strives for More. My Agenda for Europe* // *European Commission* // [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf), дата обращения 25.08.2020.

**Problems of the Old World**

DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-4-7

# The EU Economic System under the Pressure of a Pandemic: Opportunities and Limits of Transformation

**Olga V. BUTORINA**

Corresponding Member RAS, DSc in Economics, Deputy Director,  
Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, 125009, Mokhovaya St., 11–3,  
Moscow, Russian Federation

E-mail: butorina@ieras.ru

ORCID: 0000-0001-7110-7049

**CITATION:** Butorina O.V. (2020) The EU Economic System under the Pressure of a Pandemic: Opportunities and Limits of Transformation. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 13, no 4, pp. 144–162 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-4-7

Received: 13.07.2020.

**ACKNOWLEDGEMENTS:** The article was published in the framework of the project "post-Crisis world order: challenges and technologies, competition and cooperation" under grant no 2020-1902-01-372 of the Ministry of science and higher education for conducting major scientific projects in priority areas of scientific and technological development.

**ABSTRACT.** *The EU economy is experiencing the third major shock over the last 12 years. First it was the global financial crisis, then the European sovereign debt crisis, and now the COVID-19 pandemic. The economic system of the European Union, that includes national economies and policies and the scope of EU economic policies, takes a severe blow caused by an external factor - the worldwide spread of an extremely contagious virus that threatens people's lives and health.*

*The article aims at identifying the transformational resource of the EU supranational economic governance in response to a new severe shock.*

*Therefore, two tasks are set. Within the first one, this paper presents an overview of the European economic landscape on the*

*eve of the pandemic, taking into account the long-term trends that emerged after the Great Recession and the euro area debt crisis. Four key features of the "new normal" are highlighted: slow economic growth, fragile labor markets, high levels of government debt and subdued inflation. We study the economic effects of pandemic, or rather, the confinement measures introduced by national governments, on these particular areas.*

*Within the second task this paper evaluates the effectiveness of the key economic responses the EU policy-makers and institutions are taking to counter the impact of the COVID-19 pandemic and to strengthen the resilience of the EU economic system. This approach is translated into the re-*

forms of the EU economic governance under way now with a view of achieving a genuine European and Monetary Union. The paper concludes that with the creation of the single market and the euro the EU has taken almost full advantage of the negative integration. And now to promote growth and employment it has to untap the potential of the positive integration, which benefits are likely to spread unevenly across regions and social groups.

**KEY WORDS:** European Union, euro area, COVID-19 pandemic, economic integration, EU economic governance, EU public finances, economic growth, unemployment

## References

- Afontsev S.A. (2019) New Trends in Global Economy. *World Economy and International Relations*, vol. 63, no 5, pp. 36–46 (in Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-5-36-46
- Bekker S. (2020) Hardening and Softening of Country-specific Recommendations in the European Semester. *West European Politics*, April 7, 2020. DOI: 10.1080/01402382.2020.1739407
- Bublitz E. (2018) The European Single Market at 25. *Intereconomics. Review of European Economic Policy*, no 6, pp. 337–342. DOI: 10.1007/s10272-018-0779-7
- Butorina O. (2020) *An Economic History of the Euro*, Moscow: Ves' Mir (in Russian).
- Butorina O., Tsibulina A. (2018) Inflation in the Euro Area: Challenges of the New Normal. *Contemporary Europe*, no 4, pp. 90–100 (in Russian). DOI: 10.15211/soveurope4201890100
- Commission of the European Communities (1985). Completing the Internal Market. White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28–29 June 1985), Brussels.
- Commission of the European Communities (1988). Europe 1992. The Overall Challenge. SEC, no 524 final. Brussels, 13 April. Available at: <http://aei.pitt.edu/3813/1/3813.pdf>, accessed 25.08.2020.
- Commission of the European Communities (1990). One Market, One Money, An Evaluation of Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union. European Economy. No. 44.
- European Central Bank (2020). Economic Bulletin. No. 4.
- European Commission (2015). Completing Europe's Economic and Monetary Union. Report by Jean-Claude Juncker in Close Cooperation with Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi and Martin Schulz.
- European Commission (1) (2020). European Economic Forecast Spring 2020. DOI: 10.2765/788367
- European Commission (2) (2020). Temporary Framework for State Aid Measures to Support the Economy in the Current COVID-19 Outbreak. Communication from the Commission, Brussels.
- European Commission (3) (2020). Communication from the Commission to the Council on the Activation of the General Escape Clause of the Stability and Growth Pact, Brussels.
- European Commission (4) (2020). The EU Budget Powering. The Recovery Plan for Europe. DOI: 10.2761/712137
- European Commission (5) (2020). 2020 European Semester: Country-specific Recommendations, Brussels.
- European Commission (6) (2020). Commission Work Programme 2020. A Union That Strives for More, Brussels.
- European Commission (7) (2020). Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Spain and Delivering a Council Opinion on the 2020 Stability Programme of Spain, Brussels.
- European Commission (8) (2020). Recommendation for a Council Recommendation

dation on the 2020 National Reform Programme of Italy and Delivering a Council Opinion on the 2020 Stability Programme of Italy, Brussels.

Grigoryev L.M., Pavlyushina V.A., Muzychenko E.E. (2020) The Fall into 2020 Recession. *Voprosy ekonomiki*, no 5, pp. 5–24 (in Russian). DOI: 10.32609/0042-8736-2020-5-5-24

Henrekson M., Torstensson J., Torstensson R. (1997) Growth Effects of European Integration. *European Economic Review*, vol. 41, no 8, pp. 1537–1557. DOI: 10.1016/S0014-2921(97)00063-9

Hernández de Cos P. (2020) Pablo Hernández de Cos Appearance before the Parliamentary Economic Affairs and Digital Transformation Committee. *BIS*, May 18, 2020. Available at: <https://www.bis.org/review/r200522d.htm>, accessed 25.08.2020.

Jenkins R. (1977) Europe's Present Challenge and Future Opportunity. *CVCE*, October 27, 1977. Available at: [http://www.cvce.eu/content/publication/2010/11/15/98bef841-9d8a-4f84-b3a8-719abb63fd62/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2010/11/15/98bef841-9d8a-4f84-b3a8-719abb63fd62/publishable_en.pdf), accessed 25.08.2020.

Kapeliushnikov R.I. (2018) On Current State of Economics: Subjective Semi-Sociological Observations. *Voprosy ekonomiki*, no 5, pp. 110–128 (in Russian). DOI: 10.32609/0042-8736-2018-5-110-128

Khesin E.S. (2017) Managing Inflation: Drivers of Change. *Money and Credit*, no 12, pp. 9–14. Available at: <https://rjmf.econs.online/upload/iblock/159/15915048f-473f4aa5e04c77e8ac0981a.pdf>, accessed 25.08.2020 (in Russian).

Khesin E.S. (2020) Economy of the European Union: A Decade after the Crisis. *World Economy and International Relations*, vol. 64, no 1, pp. 73–81 (in Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-1-73-81

Lehtimäki J., Sondermann D. (2020) Baldwin vs. Cecchini Revisited: The Growth Impact of the European Single Market. *ECB Working Paper Series*. No. 2392. DOI: 10.2866/04016

Mattli W. (1999) *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.

Pelkmans J. (2013) The Economics of Single Market Regulation. *Mapping European Economic Integration* (eds. Verdun A., Tovias A.), Palgrave Macmillan, pp. 79–104. DOI 10.1057/9781137317360

Pelkmans J. (2019) The Single Market Remains the Decisive Power of the EU. *CEPS Policy Priorities for 2019–2024*, October 18, 2019.

Ramírez P., Sigfrido M. (2019) Crises and Transformations of European Integration: European Business Circles during the Long 1970s. *European Review of History/Revue Européenne d'Histoire*, vol. 26, no 4, pp. 618–635. DOI: 10.1080/13507486.2019.1613964

Varnavskij V.G. (2017) Post-Crisis Development: Inflation vs Deflation. *World Economy and International Relations*, vol. 61, no 1, pp. 5–16 (in Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-1-5-16

Verdun A., Zeitlin J. (2017) Introduction: The European Semester as a New Architecture of EU Socioeconomic Governance in Theory and Practice. *Journal of European Public Policy*, no 2, pp 137–148. DOI: 10.1080/13501763.2017.1363807

von der Leyen U. (2019) A Union that Strives for More. My Agenda for Europe. *European Commission*. Available at: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf), accessed 25.08.2020.