

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Аналитическая записка №33, 2020 (№216)

Швеция и проблемы восстановления экономики стран ЕС

Наталья Сергеевна Плевако

кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра Северных стран Отдела страновых исследований Института Европы РАН

***Аннотация.** 17-21 июля 2020 года в Брюсселе состоялся саммит ЕС, где рассматривался и утверждался долгосрочный бюджет этой организации на 2021-2027 годы, а также формировался восстановительный фонд для стран и отраслей, пострадавших от пандемии коронавируса. Швеция – страна-донор в Евросоюзе, и предложенная Еврокомиссией сумма отчислений в виде дотаций и займов вызвала возражения в ее политических кругах. Они касались прежде всего безвозмездных дотаций пострадавшим странам. В результате компромиссов решение о выделении средств было принято, и страны «бережливой четверки» (Австрия, Дания, Нидерланды и Швеция) добились значительного уменьшения дотационной части отчислений, а также возврата части суммы от взносов. В записке анализируется позиция Швеции, её роль в «северной группе» стран и перспективы развития ситуации.*

***Ключевые слова:** Европейский союз, ЕС, Швеция, Брюссель, пандемия коронавируса, кризис, «бережливая четверка», долгосрочный бюджет ЕС, восстановительный фонд.*

Со времен «великой депрессии» 1930-х годов европейская экономика не сталкивалась в мирное время с таким глубоким экономическим кризисом, как нынешний, спровоцированный пандемией коронавируса. Согласно прогнозам МВФ, в этом году

спад экономики Италии и Испании может достичь 13%, Франции – 12%, Германии – 8%, Швеции – 6%. Есть опасность, что уровень безработицы в некоторых странах превысит 20%. В этих условиях руководство ЕС было вынуждено оперативно реагировать и принимать меры противодействия экономическому ущербу, который нанес коронавирус. Это касалось как выработки окончательного варианта бюджета Евросоюза на 2021-2027 гг., по финансированию которого между руководством ЕС и правительствами национальных государств уже несколько лет ведутся споры, так и восстановительного фонда («коронафонда»).

Переговоры по бюджету ЕС всегда вызывали самые горячие дискуссии. Еврокомиссия предложила бюджет на следующие 7 лет в размере 1074,3 млрд евро. Кроме того, предполагалось создать дополнительно фонд помощи странам и отраслям экономики, особо пострадавшим от пандемии. Согласно первоначальному предложению, сделанному 27 мая председателем Еврокомиссии У. фон дер Ляйен¹ и зафиксированному в документе под названием «Будущее поколение Европы», фонд должен был составить 750 миллиардов евро (в форме субсидий – 500 млрд евро и кредитов – 250 млрд евро) как дополнение к бюджету ЕС на 2021-2027 гг. Общая сумма отчислений в будущий бюджет и восстановительный фонд должна была таким образом составить 1824,3 млрд евро.

Предложение о фонде помощи исходило от французского президента Э. Макрона и было поддержано германским канцлером А. Меркель. Об инициативе было объявлено 18 мая, что ознаменовало фактический выход Германии из группы «северных» стран. Вслед за уходом из ЕС верного союзника Великобритании, Швеция, которую связывало с Германией противодействие превращению Евросоюза в трансфертный союз, оказывается в новой для себя ситуации. Шведские официальные лица и экспертное сообщество незамедлительно отреагировали на подобное предложение о финансовых вливаниях в европейскую экономику, критикуя объемы и пропорции денежных вложений. Министр иностранных дел Швеции Анн Линде на вопрос телекомпании «Дойче Велле» о солидарности внутри Евросоюза и в связи с острой критикой Стокгольмом предложенных мер эмоционально воскликнула: «Это звучит так, будто вы хотите выбросить нас из ЕС!»².

Министр финансов страны М. Андерссон³ остановилась на конкретных пунктах программы, которые не устраивают Швецию: непомерное увеличение бюджета и фонда, неприемлемость выплат в форме субсидий (только кредит). Была подчеркнута необходимость ограничения помощи во времени (меньше 4 лет, предложенных Еврокомиссией), а также выработки механизмов адресной помощи тем странам,

¹ En chans för EU – bygga upp och bygga nytt för nästa generation. Maj 20, 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/ip_20_940 (дата обращения: 30.07.2020)

² URL: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/ku-anmalan/hemstallan-om-granskning-av-utrikesminister-ann_H7A1dnr2126

³ EU-länder oense om coronastöd. Juni 9, 2020. URL: <https://sverigesradio.se/artikel/7492040> (дата обращения: 20.07.2020)

регионам и отраслям, которые переживают спад исключительно по причине коронакризиса.

Такая точка зрения официальных лиц в Стокгольме отражает опасения, что средства фонда будут предоставлены странам, чья экономика и до пандемии не отвечала критериям, принятым в Евросоюзе. 19 июня премьер-министр С. Лёвен на дистанционном совещании руководителей стран, входящих в ЕС, заявил, что предложенная Еврокомиссией ориентация на уровень ВВП, безработицы и жизненный уровень населения за последние 5 лет ошибочна. Основой для распределения средств восстановительного фонда должны быть перечисленные показатели на настоящий момент⁴.

Такую же критическую позицию заняли Нидерланды, Австрия и Дания – страны, которые, как и Швеция, выступают «нетто-донорами» в ЕС и солидарны с ней⁵. Эта четверка, получившая название «бережливой», еще в феврале выступала против увеличения бюджета ЕС. Сплоченность четверки и роль своей страны в этой группе стремился продемонстрировать С. Лёвен, когда на переговоры с Ш. Мишелем шведский премьер привел троих своих единомышленников.

Целью июньского совещания стало зондирование и поиск перспектив сближения различных точек зрения и достижение промежуточного консенсуса между тремя группами стран: северной (где уже не было согласия между ФРГ и «бережливой четверкой»), южной, пострадавшей больше других от COVID-19, и восточноевропейской. Швеция, Дания, Австрия и Нидерланды выступали против системы безвозмездных субсидий, а в задачи южных стран входило достижение наибольшего сокращения заемной части фонда. «Четверка» настаивала на том, что основной предпосылкой принятия предложений Еврокомиссии должно стать проведение экономических реформ, а южные страны были против каких-либо условий.

Для Швеции проблема усугублялась тем, что она не входит в еврозону. Именно на этом акцентировала внимание шведская Левая партия (ЛП), которая с самого начала настаивала на том, чтобы фонд ограничился еврозоной. Партия отвергла предложение о введении налогов⁶ на уровне ЕС. По мнению ЛП, реализация этих планов в будущем могла бы означать потерю шведским правительством контроля над национальной

⁴ Stefan Löfven i toppmöte – unionen oense inför samtalen. Juni 19.2020. URL: <https://www.expressen.se/nyheter/stefan-lofven-i-toppmote-unionen-oense-infor-samtalen> (дата обращения: 20.07.2020)

⁵ Их поддержала Финляндия, считающая несправедливыми чрезмерные финансовые нагрузки на страны, экономика которых в относительно благополучном состоянии, но тоже сильно пострадала от пандемии.

⁶ Для финансирования программы восстановления европейской экономики Еврокомиссия предложила введение общеевропейских налогов: налог на пластиковые отходы, налог на крупные цифровые компании, налог на выбросы CO₂.

экономической политикой и создать предпосылки для превращения ЕС в федерацию⁷. С аналогичной точкой зрения выступила и Умеренная коалиционная партия, представители которой в Европарламенте высказались против подобной меры, напоминая, что Швеции следует придерживаться принципа, согласно которому налоговые решения на уровне ЕС должны приниматься единогласно всеми странами-членами.⁸ Шведские демократы в связи с обсуждением этого вопроса напоминали о долге политиков сохранять древнее право нации определять налоги в собственной стране. В целом, все политические партии были едины во мнении, что образование восстановительного фонда необходимо, но с вышеуказанными оговорками, касающимися методов и критериев распределения финансовых средств.

Председатель Европейского совета Ш. Мишель, однако, с оптимизмом отозвался о результатах июньского совещания, заметив, что в феврале 2020 г., когда обсуждался новый бюджет Евросоюза, противоречия казались непримиримыми. Чрезвычайная ситуация с пандемией и необходимость принять совместное решение способствовали ослаблению напряженности внутри ЕС.

За месяц до июльского саммита необходимо было примирить интересы заинтересованных сторон и найти основу для возможного компромисса. Такие попытки предпринимались в ходе встреч премьер-министра С. Лёвена с Э. Макроном, премьер-министром Испании П. Санчесом, председателем правительства Италии Дж. Конте. Лёвен признавал необходимость создания восстановительного фонда, но позиция относительно отказа от субсидий в пользу займов оставалась неизменной. Он мотивировал это резким увеличением общей суммы взносов Швеции в бюджет ЕС. Остальные члены «четверки» придерживались того же мнения о заемной части отчислений в фонд. Эту линию премьер-министр подтвердил в своём выступлении в шведском риксдаге перед началом саммита 17 июля. «Соглашение, – заявил он, – должно быть приемлемым для всех сторон, поэтому изменения проекта, который обсуждается сейчас, необходимы»⁹.

Отдельно темой стали взносы в бюджет ЕС. Швеция считает их несправедливо высокими. Политические силы давно обсуждают этот вопрос. Дискуссия обострилась после выхода Великобритании из ЕС и увеличения финансовой нагрузки на другие страны. Огромные суммы новых выплат вызывают особое раздражение шведов. Рост расходов страны, согласно предложенному проекту, составит 23%, т.е. 48 млрд крон ежегодно по сравнению с нынешними 39 млрд, плюс 6 млрд в год в течение 30 лет в

⁷ Sverige ska inte betala till EU:s coronafond. Juni 10.2020. URL: <https://www.aftonbladet.se/debatt/a/0n5V7E/sverige-ska-inte-betala-till-eus-coronafond> (дата обращения: 25.07.2020)

⁸ Regeringen har misslyckats stå upp för skattebetalarna. URL: <https://unt.se/nyheter/artikel/regeringen-har-misslyckats-sta-upp-for-skattebetalarna/wjo7pn1r> (дата обращения: 15.08.2020)

⁹ URL: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/extra-andringsbudget-med-anledning-av-coronaviruset/> (дата обращения: 20.08.2020)

«коронафонд»¹⁰. При этом Швеция, которая выбрала особую стратегию борьбы с пандемией, по количеству жертв оказалась одной из наиболее пострадавших стран ЕС.

Перед властями встал вопрос о весьма затратном реформировании системы ухода за престарелыми. Кроме того, экспортная направленность экономики страны делает ее уязвимой и зависимой от падения производства и покупательной способности стран, с которыми она торгует. В апреле правительство Швеции наметило план антикризисных мероприятий на 2020 г. Предположительно потолок расходной части бюджета должен повыситься как минимум на 350 млрд крон. В июне экстренные расходы составили уже 250 млрд крон¹¹. И хотя финансовая система страны находится в удовлетворительном состоянии, все партии едины в требованиях уменьшения нагрузки по выплатам в бюджет ЕС и увеличения скидки.

Июльский саммит-марафон продолжался четыре дня и окончился принятием компромиссного документа по долгосрочному бюджету и восстановительному фонду. Бюджет составит 1074,3 млрд евро, размер фонда – 750 млрд, как предлагалось ранее. Однако «четверке» удалось снизить долю субсидий до 390 млрд, что являлось для шведского премьер-министра одной из приоритетных задач¹².

Для Швеции в денежном выражении взнос увеличится на 6 млрд крон в год и будет составлять 45 млрд. Взнос исчисляется из валового национального дохода страны, поэтому с ростом экономики увеличится и взнос Швеции в общеевропейский бюджет. Одним из условий, выдвинутых шведским риксдагом, было сохранение пропорции в 0,8% от валового национального дохода при расчете величины взноса страны в бюджет ЕС. Большой победой С. Лёвена явилась договоренность о скидке (или возврате части взносов), в размере 11 млрд крон (1,069 млн евро) в год, что на 246 млн евро больше, чем в предыдущем компромиссном предложении Еврокомиссии¹³. Учитывая, что были те, кто требовал вообще уничтожить скидки для стран-доноров, это можно считать успехом.

Вопросы связи финансовой помощи государствам с соблюдением ими правовых норм ЕС отошли на второй план. Они обсуждались, но были вытеснены более актуальными финансовыми составляющими проекта. Именно об этом еще до начала июльского саммита говорила А. Меркель: «Чтобы иметь возможность обуславливать деньги

¹⁰ Sveriges mål: Hålla nere EU-avgiften. Juli 17. 2020. URL: <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7516642> (дата обращения: 25.07.2020)

¹¹ URL: <https://www.regeringen.se/49cb28/contentassets/6456d3fb45f245b7828bfa2a39b899ac/presentationbild-et-laget-i-ekonomin-och-uppfoljning-av-regeringens-atgarder.pdf>

¹² EU's budget. 11.08.2020 URL: <https://www.europaortalen.se/tema/eus-budget> (дата обращения: 20.08.2020)

¹³ Sverige berett att rösta ja till kompromiss om EU:s coronapak. URL: <https://www.dn.se/nyheter/varlden/villkor-om-rattsstaten-riskerar-stjalpa-eus-coronapaket/> (дата обращения: 30.07.2020)

В 2017 г. скидка составляла 6,1 млрд крон. URL: <https://www.europaortalen.se/teman/sveriges-eu-avgift>

верховенством закона, сначала нужны сами деньги»¹⁴. Поэтому первой задачей саммита она считала решение финансовых проблем ЕС. Резкое сопротивление подобным условиям выдачи финансовой помощи оказали премьер-министры Венгрии и Польши. Особенно упорно на включении правового принципа в окончательный документ саммита настаивал М. Рютте – фактический лидер «четверки». Он был наиболее жестким в вопросе сокращения бюджета и настаивал на сопряжении выделения средств из фонда с согласием большинства стран, подразумевая не только сбалансированную экономическую политику, но и соблюдение правовых норм реципиентами¹⁵.

На М. Рютте указывали как на препятствие для нахождения компромисса на переговорах. С. Лёвен поддерживал необходимость рассмотрения правового принципа, но считал, что его включения в выработанный на саммите законопроект достаточно. Критики С. Лёвена внутри страны, прежде всего из оппозиционных партий, утверждают, что требование приведения законотворческой практики во всех без исключения странах-членах ЕС в соответствие со сложившимися в организации нормами было сформулировано расплывчато, и в решении по этому вопросу нет определенности. Недовольство Лево́й партии выразилось в обращении в конституционный комитет риксдага с жалобой, что решение было принято Лёвеном без согласования с комитетом по европейским делам. Критика Либеральной партии была более мягкой.

В целом, несмотря на критику, в политических кругах преобладало понимание, что невозможно затягивать переговоры и ставить под сомнение принятые решения. Тем более, что на пресс-конференции по итогам саммита А. Меркель поспешила заверить, что в Еврокомиссии разрабатывается правовой акт по этой проблеме и при распределении средств будет учитываться соблюдение демократических норм в данной стране.

Значительная часть депутатов Европарламента восприняла законопроект по долгосрочному бюджету и корона-фонду неоднозначно, угрожая заблокировать документ в случае, если не будут учтены критика европарламентариев. 23 июля вопрос о внесении изменений в долгосрочный бюджет ЕС был поставлен на голосование в Европарламенте. Резолюция за изменения, состоящая из 27 пунктов, была одобрена 465 голосами, 150 членов парламента проголосовали против, 67 воздержались. Представители Швеции голосовали не единодушно, но большинство было против изменений. Из 21 члена парламента за изменения проголосовали 6 человек (от Либеральной партии, партии Центра и партии Окружающей среды), против – 10 (от Христианских демократов, Умеренной коалиционной партии, Лево́й партии и Шведских демократов), все 5 представителей Социал-демократической партии воздержались¹⁶.

¹⁴ Merkel: Vi måste enas om EU-budget och coronafond i sommar. Juli 3.2020. URL: <https://www.europaportalen.se/2020/07/merkel-vi-maste-enas-om-eu-budget-och-coronafond-i-sommar> (дата обращения: 30.07.2020)

¹⁵ Той же точки зрения придерживался и шведский премьер-министр.

¹⁶ Eu parlamentet missnojt med budgetuppgorelse. URL: <https://www.europaportalen.se/2020/07/eu-parlamentet-missnojt-med-budgetuppgorelse> (Дата обращения 15.08.2020.)

Марафонский саммит подошел к концу с результатом, который в целом удовлетворил интересы как основных игроков Евросоюза, выступивших с программой беспрецедентно высоких расходов на ближайшие годы, так и четырех стран-доноров, куда входит Швеция. Жестко выступая с самого начала против безвозмездного предоставления финансовой помощи странам, пострадавшим от пандемии, шведская делегация добивалась решения, которое позволит снизить растущую нагрузку на бюджет страны, тем более что все политические партии были едины в этом вопросе.

Благодаря сплоченности «четверки» ей удалось добиться уступок в финансовом плане (значительное увеличение скидок, уменьшение суммы субсидий), что позволило руководителям австрийской, шведской и датской делегаций позитивно оценить соглашение.

Швеция традиционно придерживалась линии на поиск компромисса, не претендуя на роль неофициального лидера четверки, которую играли Нидерланды в лице своего премьер-министра.

Июльский саммит – это лишь первый шаг в попытках найти средства для поддержания европейской экономики. Еще не обсуждались дотации из восстановительного фонда. По мере конкретизации условий предоставления субвенций в будущем возникнут сложные коллизии, и споры между членами ЕС обещают быть жаркими.

Мир по-прежнему остается заложником коронавируса. Никто не знает, когда и с какими окончательными результатами для населения и экономик европейских стран закончится пандемия. Старая Европа показала миру, что готова идти на финансовые жертвы ради консолидации. Но хватит ли у неё сил и желания для ещё большей мобилизации, если ситуация осложнится, — большой вопрос.

***Abstract.** On July 17-21, 2020, the EU summit in Brussels reviewed and approved the budget for 2021-2027. Recovery Fund was formed for countries and industries affected by the coronavirus pandemic. Sweden is a donor country in the EU, and the amount of contributions in the form of grants and loans proposed by the European Commission raised objections in political circles of this country. They were primarily concerned with the grants to the affected countries. A compromise decision was reached, where the countries of the "frugal four" (Austria, Denmark, the Netherlands and Sweden) achieved significant reduction of the grants and partial return of contributions (rebates).*

***Key Words:** European Union, EU, Sweden, Brussels, coronavirus pandemic, crisis, frugal four, EU long-term budget, recovery Fund.*

Дата выпуска: 25 августа 2020 года.

Материал доступен для скачивания по адресу: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics