

DOI: 10.31857/S0869049922010014

## ЕВРОПЕЙСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ EUROPEAN STUDIES

Оригинальная статья / Original Article

### Социально-экономические реформы правительства Марио Драги

© А.В. АВИЛОВА

**Авилова Агнесса Викторовна**, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (Москва, Россия), avi@imemo.ru

В статье рассматривается начавшийся в Италии процесс социально-экономической модернизации, который направляет новый премьер-министр страны М. Драги. По масштабам и значимости данная перестройка сопоставима с восстановлением экономики Италии после Второй мировой войны и институциональной ломкой начала 1990-х гг. Комплекс реформ (модернизация административной и судебной систем, дебюрократизация, новая политика на рынке труда, пересмотр налогообложения) проводится в русле Национального плана восстановления и устойчивости как части общеевропейской восстановительной программы, одним из идейных вдохновителей которой был сам Драги. ЕС оказывает беспрецедентную финансовую поддержку данному процессу. Первым шагом Драги стала перестройка системы управления экономикой. Ведущие функции в ней он передал технократам высшего уровня, таким образом выведя систему за рамки межпартийной борьбы. Деятельность правительства Драги высоко оценивается бизнесом и пользуется растущим доверием населения. Экономические достижения Италии в 2021 г. превышают сделанные ранее прогнозные оценки.

**Ключевые слова:** Италия, социально-экономические реформы, Марио Драги, модернизация, План восстановления и устойчивого роста, ЕС

**Цитирование:** Авиллова А.В. (2022) Социально-экономические реформы правительства Марио Драги // Общественные науки и современность. № 1. С. 34–47. DOI: 10.31857/S0869049922010014

# Socio-Economic Reforms of the Mario Draghi Government

© A. AVILOVA

**Agnessa V. Avilova**, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia), avi@imemo.ru

**Abstract.** The article examines the process of social and economic modernization that began in Italy, led by the new Prime Minister Mario Draghi. In scale and significance, this restructuring is comparable to the recovery of the Italian economy after World War II and the institutional breakdown of the early 1990s. A set of reforms (administrative and judicial systems' modernisation, debureaucratization, new labor market policy, taxation revision) is being carried out in line with the National plan for recovery and resiliency as part of a pan-European reconstruction program, one of the ideological inspirers of which was Draghi himself, and with unprecedented financial support from the EU. Draghi's first step was the restructuring of the economic management system. Its leading functions were transferred to high-level technocrats, putting this system beyond the inter-party struggle. The activities of the Draghi government are highly acclaimed by business and has growing public support. Italy's achievements in 2021 exceed earlier forecasts.

**Keywords:** Italy, Mario Draghi, socio-economic reforms, modernization, recovery and sustainable growth plan, EU

**Citation:** Avilova A. (2022) Socio-Economic Reforms of the Mario Draghi Government. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no. 1, pp. 34–47. DOI: 10.31857/S0869049922010014 (In Russ.)

Пандемия коронавируса обернулась для Италии тяжелыми демографическими потерями и самым глубоким спадом производства (8,9%) со времен Второй мировой войны. Ее разрушительная сила возросла из-за того, что страна находилась в состоянии затяжной депрессии и политической нестабильности, которые вызваны длительным отсутствием необходимых реформ. В связи с пандемией проблема масштабных реформ вышла на европейский уровень. Она легла в основу франко-германской инициативы «экономического оздоровления Европы после кризиса», которая воплотилась в опирающейся на экстренно созданную мощную финансовую базу программе «ЕС нового поколения». Евросоюз поставил цель перейти к «зеленой» и «цифровой» экономике, связав данный переход с углублением интеграции и долгосрочной стратегией укрепления своих позиций на мировых рынках [Рубинский, Синдеев 2020].

В рамках программы Италия получила самый крупный пакет финансовой помощи, дав обязательство в определенное соглашение с ЕС сжатые сроки провести структурную модернизацию экономики. Общий объем ассигнований, выделенных стране на ближайшие семь лет из Восстановительного фонда ЕС (а также из его среднесрочной бюджетной программы и нескольких специализированных фондов), составит 314,7 млрд евро, в том числе 185 млрд в виде льготных займов и 129,7 млрд в виде субсидий<sup>1</sup>. Одновременно опе-

<sup>1</sup> Италии выделено (в млрд евро): из Восстановительного фонда ЕС (RRF) – 187,4; из бюджетной программы ЕС на 2021–2027 гг. – 52,7; из Европейского стабилизационного фонда (ESM) – 36; из программы страхования безработицы (SURE) – 27,4; из дополнительных структурных фондов территориального сплочения ЕС (REACT EU) – 10,7; из фонда Just Transition (декарбонизация экономики) – 0,9. Кроме того, в расчет входят Coronavirus response investment – недоиспользованные средства программы ЕС на 2014–2020 гг. (CRII и CRII+),

ративные возможности итальянского правительства резко расширились благодаря приостановке действия Пакта стабильности и роста, который регулирует размеры бюджетного дефицита и государственного долга стран-членов ЕС [Statement... 2020]. Возникла ситуация «прорыва», которая предоставила Италии шанс ускоренным темпом сократить отставание от ведущих партнеров по ЕС. В данной уникальной ситуации страна обрела нового лидера в лице экс-главы ЕЦБ, «спасителя евро» М. Драги<sup>2</sup>, приход которого на руководящий пост вдохнул новую жизнь в итальянскую экономическую политику.

В статье сделана попытка оценить масштабы и значимость разработанной правительством Драги программы структурных реформ, исходя из заложенных в национальный восстановительный план данных и первых полученных результатов.

### Стратегия Драги

Свое видение стратегии борьбы с кризисом М. Драги изложил в марте 2020 г. в интервью газете *Financial Times* [Draghi... 2020]. Пандемия, сказал он, угрожает стать «человеческой трагедией библейских масштабов» и на преодоление бедствия должны быть брошены все силы европейской экономики. Пандемия сравнима с войной, а войны, как правило, финансируют за счет выпуска государственного долга, и на данную меру придется пойти. Ключевой вопрос не в том, может ли государство позволить себе резко увеличить бюджетные расходы, а в том, как сделать эту меру эффективной. Если не поставить в приоритет защиту рабочих мест, то на выходе из пандемии производительные возможности экономики будут permanently подорваны. Государственные гарантии по банковским кредитам для предприятий, которые сохраняют рабочие места, а также срочная поддержка ликвидности бизнеса и других участников рынка должны осуществляться на наднациональном уровне. Единственный способ упрочить европейские финансовые и промышленные структуры – мобилизация всей совокупности финансовых систем ЕС. Обслуживание возросшего государственного долга по ставке, близкой к нулю, не будет слишком затратным, тогда как альтернатива – разрушение производственных мощностей и подрыв налоговой базы бюджета – нанесет более серьезный ущерб экономике. Европа с ее разветвленной финансовой структурой и сильным государственным сектором способна принимать быстрые политические решения, что определяет ее эффективность. Непредсказуемость развития пандемии требует изменения менталитета. Ситуация обязывает европейцев к мобилизации и взаимной поддержке для выполнения общих задач.

Как показало развитие событий, его идеи – хотя и с некоторой задержкой – легли в основу действий ЕЦБ и других звеньев европейской финансовой системы [Энтин 2020], а также использовались при разработке восстановительной программы «ЕС нового поколения». Те же неокейнсианские установки были поставлены во главу угла и в бюджете Италии на 2021 г., который подготовило правительство Драги.

Вступая на пост, М. Драги обратился к патриотическому чувству сограждан, напомнив об историческом опыте национального единства в преодолении последствий Второй мировой войны. «Сегодня для нас, как и для правительств первых послевоенных лет, су-

---

перепрограммированные на немедленную помощь по борьбе с пандемией – 4,7 и недоиспользованные средства из структурных фондов ЕС по программе 2024–2020 гг. – 0,9. Подсчеты печатного органа Конфиндустрии Il Sole 24 Ore [Chiellino 2021].

<sup>2</sup> В 2012 г. заявление главы ЕЦБ Драги о том, что для поддержки евро «будет сделано все, что потребуется», положило конец финансовым спекуляциям, которые угрожали дальнейшему существованию европейской валюты.

существует возможность, или лучше сказать ответственность, предпринять Новое Восстановление. Италия оправилась от бедствий Второй мировой войны с чувством гордости и решимости, ставшим основой экономического чуда, которое совершилось благодаря инновациям и труду. Но прежде всего – благодаря убежденности в том, что будущее станет лучше для всех... Тогда сотрудничали далекие, если не противостоящие друг другу политические силы. Я уверен, что и в Новое Восстановление никто не откажется внести свой вклад... В этом заключается наша миссия как итальянцев: передать детям и внукам лучшую, более справедливую страну» [Le dichiarazioni... 2021].

### Перестройка управления

Драги сформировал свой кабинет, руководствуясь установкой президента С. Маттареллы на «привлечение лучших сил» и «непрерывность» руководства страной, которая в сложившихся обстоятельствах не могла позволить себе проводить внеочередные парламентские выборы. В новое правительство вместе с технократами высшего уровня вошли представители политических партий соответственно их весу в парламенте: «Движение пяти звезд» (Д5З) получило четыре министерских поста, Демократическая партия (ДП) и «Вперед, Италия» – по три, малые участники правящей коалиции «Живая Италия» и «Свободные и единые» – по одному. В результате новый кабинет получил основания считаться «правительством национального единства» и обрел широкую (но гетерогенную) парламентскую поддержку, что обеспечило непрерывность политического процесса. Распределение ролей и проведенный Драги подбор кадров на министерские посты свидетельствовали о радикальном повороте – отказе от экономического курса, который коалиция еврокритиков-суверенистов приняла после их триумфального прихода к власти в 2018 г. Драги подтвердил верность Италии принципам евроатлантической солидарности и необратимость выбора в пользу европейской интеграции и единой валюты.

В правительстве был сформирован руководящий блок из четырех экономических министерств, которые возглавили технократы. Данный шаг позволил вывести министерства за рамки межпартийной борьбы, которая ранее сводила к нулю возможность последовательной экономической политики. Министерство экономики и финансов возглавил генеральный директор Банка Италии Д. Франко, с которым у Драги существуют давние профессиональные связи. На пост руководителя «Суперминистерства» экологического перехода с широким спектром задач был назначен Р. Чинголани – основатель и руководитель Технологического института Генуи (итальянского аналога MIT). Главой «Суперминистерства» технологических инноваций и цифровизации стал международный менеджер В. Колао, который в 2020 г. разработал проигнорированный предыдущим правительством план выхода из пандемического кризиса; в министерство инфраструктуры и устойчивого роста пришел бывший руководитель национальной статистической службы Э. Джованнини. Во главе министерств образования и по делам университетов/НИИ были поставлены представители академической среды. Независимый юрист М. Картабия (экс-председатель Конституционного суда) возглавила министерство юстиции. Под технократическим руководством осталось и министерство внутренних дел. Два межведомственных комитета – по экологическому и по цифровому переходу – взяли под контроль министерства труда, сельского хозяйства, культуры и по делам Юга. В итоге появилась высокоцентрализованная структура, ориентированная на то, чтобы обеспечивать соответствие управления экономикой страны стратегическим установкам политики ЕС на современном этапе. Вместе с тем была сохранена неприкосновенность политических институтов и представительства политических партий, определенного парламентскими выборами 2018 г.

Неотложной задачей Драги поставил ускорение вакцинации населения, назначив чрезвычайным комиссаром по борьбе с коронавирусом специалиста по военной логистике генерала Ф.-П. Фильюоло. К данной работе привлекли армию, которой помогает Служба гражданской защиты с 300 тыс. волонтеров. К середине октября вакцинация охватила 80% населения [Vaccini... 2021].

### **План восстановления и устойчивости (PNRR)**

Разработанный правительством Драги восстановительный план (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, PNRR) на 2021–26 гг. объемом в 235,6 млрд евро (в том числе 191,5 млрд за счет Восстановительного фонда ЕС) вступил в действие в июне 2021 г. В соответствии с рекомендациями Брюсселя план включает 6 направлений: «Зеленая революция и экологический переход» – 59,3 млрд евро; «Цифровизация, конкурентоспособность, инновации и культура» – 40,7 млрд; «Образование и НИР» – 30,9 млрд; «Инфраструктура для устойчивого роста» – 25,1 млрд; «Социальное сплочение, инклюзивное развитие» – 19,8 млрд; «Здравоохранение» – 15,6 млрд. Около 40% от общих затрат составят вложения в экономику Юга [Piano... 2021].

Финансирование, которое ЕС предоставил Италии для выполнения PNRR, в семь раз (в сопоставимых ценах) превышает масштабы помощи, оказанной после Второй мировой войны по Плану Маршалла. Проведение структурных реформ – условие и гарантия продолжения финансовой поддержки ЕС. Преобразования должны продвигаться высокими темпами, поскольку ресурсы поступят в сжатые сроки – 70% до конца 2022 г., остальное в 2023 г. Италия должна будет представлять отчеты в ЕС каждые шесть месяцев [Sorrentino 2021].

Стратегия Плана заключается в том, чтобы с помощью реформ и инвестиций максимально стимулировать частное предпринимательство и государственно-частное партнерство. Правительство рассчитывает на «централизованную координацию» действий с региональными и местными властями, которым поручено выполнение проектов на сумму 87,4 млрд евро (в том числе 30 млрд – на уровне коммун) [Trovati 2021a].

### **Первые реформы**

Экономика Италии нуждается в глубоких реформах. Ее затянувшаяся депрессия обусловлена совокупностью причин, которые анализирует в своей книге «Семь смертных грехов итальянской экономики» известный экономист и международный менеджер К. Коттарелли. По его мнению, шесть из них – массовое уклонение от налогов, коррупция, избыточность и неэффективность бюрократии, медлительность судебной системы, демографический упадок, социально-экономический разрыв между Севером и Югом – порождают седьмой: плохую приспособляемость к условиям существования в системе единой европейской валюты, что выражается в недостаточной конкурентоспособности и сужении перспектив экономического роста [Cottarelli 2018].

Коронавирусный шок стал для экономики Италии рубежом: с одной стороны, он выявил ее структурные слабости и вызвал тяжелый спад, с другой – создал беспрецедентную возможность (и одновременно императив) для реформ, которые постоянно откладывались. М. Драги, представляя в парламенте восстановительный план, охарактеризовал его как «только часть более широкой и амбициозной стратегии модернизации страны» [Recovery... 2021]. Первыми шагами в данном направлении стали правительственные декреты о реформе административного аппарата, судебной системы и об «упрощении» (дебюрократизации).

Драги считает административную реформу главным условием выполнения PNRR. По мнению итальянского бизнеса, неэффективность чиновничества обходится предпринимательству страны в 30 млрд евро ежегодно и демотивирует приток иностранного капитала в страну. Ключевой идеей реформы стала ставка на человеческий капитал – насыщение государственного аппарата более молодыми и квалифицированными кадрами с повышенной долей технических специалистов (экономистов, инженеров и пр.) «Прошло время чиновников, для которых главное – стабильная должность и извлечение административной ренты: нужны квалифицированные государственные служащие, мотивированные и хорошо оплачиваемые», – так сформулировал суть реформы министр Р. Брунетта [Trovati 2021b].

В ближайшие пять лет состав государственных служащих (в настоящее время – 3,2 млн чел.) планируют обновить на 740 тыс., в том числе за счет ухода на пенсию 690 тыс. человек. Около 2/3 новых служащих составят лица с высшим образованием (сейчас 38%), более 40% – «специалисты» [РА... 2021]. Административная реформа делает первый шаг к обновлению наиболее консервативного, корпоративно организованного и резистентного сегмента итальянского общества.

Реформа судебной системы была категорическим требованием ЕС к Италии при разработке и утверждении PNRR. Итальянская юстиция отличается аномально длительными сроками рассмотрения дел и специфическими правилами применения срока давности, благодаря чему нарушители могут уходить от ответственности, затягивая судебный процесс. Согласно данным комиссии ЕС по вопросам эффективности судебной системы (СЕРЕJ), средняя продолжительность рассмотрения дел в гражданских судах Италии составляет 2655 дней (во Франции – 1221, в Швеции – 377), в уголовных судах – 1600 дней (в ФРГ – 117, в Великобритании – 72) [Foucault 2021]. В результате 60% возбужденных дел не доходят до принятия решения, и их сдают в архив [Maglione, Mazzei 2021].

Италия выделяется в ЕС сочетанием высокого уровня коррупции (и толерантности к ней), массового уклонения от налогов (в 2-3 раза выше, чем в других странах) и заметного присутствия организованной преступности, особенно в некоторых районах Юга [Capussela 2018a]. Состояние судебной системы негативно влияет на экономику, ложась тяжким грузом на отношения хозяйствующих субъектов и снижая привлекательность Италии для иностранных инвесторов. Согласно оценке исследовательского центра Ambrosetti, совокупный ущерб достигает 2% годового ВВП [Oldani 2021a].

Реформа ставит целью сократить продолжительность судебного процесса на 40% по гражданским делам и на 25% – по уголовным. Принятый парламентом закон об уголовном судопроизводстве [Processo... 2021] предусматривает сокращение сроков предварительного следствия (для особо тяжких и мафиозных дел они остаются более длительными), подачи апелляции и кассации. Судьи имеют право продлевать рассмотрение дела только один раз (по особо тяжким и мафиозным делам продление может быть бессрочным, то есть исключать наступление неподе судности).

Дополнением к административной и судебной реформам служит «упрощение» – пересмотр законодательства и облегчение административных процедур, регулирующих деловую сферу (дебюрократизация). Действующее законодательство содержит около 110 тыс. накопившихся за многие годы актов, что на порядок больше, чем в любой другой европейской стране [Cherchi 2021]. Часть из них противоречат друг другу, многие неприменимы к начатым реформам.

Из-за высоких административных барьеров в стране заблокировано 739 инфраструктурных проектов на сумму 72 млрд евро [Picchio 2021a]. В то же время более половины мелких проектов принимают без торгов, в полупрозрачном режиме. Цель реформы – уве-

личить прозрачность и конкурентные начала в организации и проведении работ. Также она наделяет премьер-министра и правительство правом решающего вмешательства в особо трудных спорных случаях. Правительство планирует создать «дорожную карту» узких мест в системе управления на национальном и местном уровне, которые «мозговой центр» должен будет методично ликвидировать с применением цифровых методов.

Декрет вводит в действие новый порядок управления инфраструктурным строительством, который предусматривает повышение требований к качеству работ, создание единой базы данных государственных контрактов и компаний-подрядчиков с обязательной цифровой обработкой и публикацией всех данных о платежах и выполненных контрактах.

Новая система управления, модернизация государственного аппарата и «упрощение» законодательства образуют институциональный каркас для перестройки экономики в соответствии с PNRR. Первоочередными на следующем этапе становятся реформы в социальной сфере – на рынке труда и в системе социальной защиты, которые, в свою очередь, потребуют пересмотра налоговой системы.

### Социальная сфера

Состояние рынка труда, который пережил коронавирусный шок, можно назвать наиболее сложной проблемой для правительства Драги. За февраль 2020 – февраль 2021 гг. количество рабочих мест в стране сократилось на 945 тыс. (в том числе 218 тыс. постоянных), на 717 тыс. возросла численность «неактивных» (не ищущих работу) граждан, безработица достигла 10,2% (среди молодежи до 25 лет – 31,6%) активного населения [Pogliotti, Tucci 2021]. Запрет на увольнения, введенный в марте 2020 г., предотвратил еще больший всплеск безработицы (она могла достичь 25%), но рынок труда лишь «заморозили». С выходом из кризиса технологическая перестройка, заложенная в PNRR, начнет увеличивать структурный дисбаланс между спросом и предложением трудовых ресурсов, который уже сейчас стал проблемой: в стране насчитывается 1,2 млн не занятых сертифицированных рабочих мест. В то же время 2,5 млн молодых людей не ищут работу и не учатся [Oriol 2021a].

Рынок труда в Италии чрезмерно зарегулирован. Действующая система социальной защиты построена на преобладании пассивных инструментов: законодательство защищает рабочие места обладателей бессрочных контрактов, гарантирует сохранение 80% заработка временно безработным, которых передает на попечение страховому институту «Интеграционная касса» (в разгар коронакризиса – 30% общей численности занятых), а также отводит пенсиям повышенную роль в обеспечении благосостояния семей. Система пособий по безработице несовершенна, и во время кризиса часть населения не может рассчитывать на какие-либо выплаты. Общественная дискуссия привела к введению в 2019 г. «дохода от гражданства» (ДОГ) – права на пособие для безработных и семей с низким доходом при условии их обращения в государственные центры занятости<sup>3</sup>.

Применение данной меры на практике показало ее непригодность как средства сокращения безработицы: из 1150 тыс. получателей ДОГ, способных к трудовой деятельности, в феврале 2021 г. были трудоустроены только 152,7 тыс. [Pogliotti 2021a], в чем сыграли роль как объективные причины (низкий уровень образования претендентов и др.), так и невыгодные условия найма с точки зрения работодателей. Тем не менее, ДОГ получил определенное признание как мера поддержки нуждающихся семей. В 2019 г. на пороге бедности (с располагаемым доходом ниже 60% медианного) находились 15,3 млн человек,

<sup>3</sup> О «доходе от гражданства» см. подробно [Квашнин 2019].

ДОГ получали 1,25 млн семей (2,9 млн чел.). С наступлением пандемии в состоянии абсолютной бедности оказались около 2 млн семей (5,6 млн чел.), и к сентябрю 2021 г. в данный режим были вовлечены 3,5 млн человек (средний размер пособия составил 579 евро).

Идея ДОГ противоречит стратегии PNRR. Смягчая видимые последствия безработицы, он одновременно ее консервирует: для получателя пособия стимул к поиску регулярной работы ослабевает. Тем не менее, правительству Драги приходится идти на компромисс. Отказа от ДОГ не будет, заявил премьер, но необходимо его реформировать.

В оперативном порядке начала действовать программа «Гарантия возможностей трудоустройства» на 2021–2025 гг., которая предусматривает трудоустройство не менее 3 млн человек. Из них 3/4 составят социально уязвимые категории – женщины, «застойные» безработные, инвалиды, молодежь до 30 лет, возрастная группа 55+, прекариат. Не менее 800 тыс. человек предполагается охватить профессиональным образованием, в том числе 300 тыс. – с получением цифровых компетенций [Programma... 2021].

Генеральная линия политики правительства на рынке труда лежит в иной плоскости: переход к «зеленой экономике» и цифровизации требует от Италии наращивать и лучше использовать человеческий капитал. В настоящее время 60% вакансий, связанных с использованием современных технологий, не покрывается за счет имеющихся трудовых ресурсов. Почти половина из них приходится на сегмент STEM (наука, технологии, инжиниринг, математика). Италия отстает от других ведущих стран ЕС как по относительной численности специалистов данного профиля (24,6%) среди лиц с высшим образованием, так и по численности лиц с высшим образованием вообще – 19,6% против среднего для ОЭСР показателя 40% [Pogliotti 2021b]. Высшие технические школы выпускают по 5 тыс. специалистов в год, тогда как потребности предприятий составляют по меньшей мере 20 тыс. [Tucci 2021a]. Ситуацию осложняет утечка за рубеж квалифицированных кадров. Эмиграция научных кадров сократила их долю за 2008-2019 гг. на 40%, ежегодно из страны уезжает каждый пятый получатель научной степени [Bruno 2021a].

В программной речи М. Драги и в PNRR впервые за многие годы было обращено внимание на образование и подготовку кадров как один из ключевых для страны приоритетов. Всю сферу – от детских учреждений до университетов и НИИ – собираются модернизировать с помощью средств ЕС (30,1 млрд евро). План для средней школы включает модернизацию зданий, обновление преподавательского состава и развитие «двойного обучения» (школа – производство) [Bruno, Tucci 2021]. На 2022 г. намечена университетская реформа, в результате которой должно увеличиться почти вдвое (до средневропейского уровня) количество стипендий и втрое – мест в общежитиях [Bruno 2020b]. Ассигнования для высших технических школ будут увеличены в 20 раз. К 2026 г. ожидается шестикратный рост количества учащихся [Tucci 2020b].

Также планируется развернуть сотрудничество университетской науки с предприятиями – сейчас между ними лежит «мертвое поле» [Una nuova... 2016]. Ассигновано 1,6 млрд евро на развитие лучших (их будут выявлять на конкурсной основе) научно-исследовательских центров, которые занимаются передачей технологий, 1,3 млрд – на финансирование 12 инновационных экосистем широкого профиля, действующих на местном уровне [Fotina 2020]. В PNRR выделен фонд в 600 млн евро для поддержки молодых ученых [Bruno 2021c].

Неблагоприятная демографическая динамика – также серьезная проблема для Италии. Население сокращается и стареет: в 2020 г. на одного родившегося ребенка приходилось пять жителей страны старше 65 лет [Oldani 2021b]. Отметив демографическую проблему как одну из главных, М. Драги призвал соотечественников осознать, что для создания семьи молодому поколению необходимы определенный уровень благосостояния, надежная



работа и жилье. В качестве первого шага в PNRR была включена 100%-я гарантия на приобретение молодыми семьями (до 36 лет) ипотечного жилья без предварительного взноса (государство гарантирует 80%, частные банки – 20% [Finizio 2021]). С июля 2021 г. получили право на пособие 1,8 млн семей самозанятых, лиц свободных профессий и безработных, у которых есть несовершеннолетние дети. Со следующего года оно распространится на остальные категории семей с малолетними детьми [Adriano 2021].

При подготовке нового бюджета парламентская комиссия приступила к обсуждению закона о налоговой реформе, которую М. Драги изначально считал одной из основных. Ввиду заложенного в ней конфликтного потенциала данную реформу решили проводить поэтапно.

Разработанный правительством проект ставит целью общее упорядочение налогового законодательства, которое крайне усложнено и фрагментировано из-за непрерывного – продиктованного чаще всего электоральными соображениями – введения/отмены льгот и обременений («микроналогов») в отношении различных социальных групп и мелкого предпринимательства (98% общего количества предприятий). Действующая система разбалансирована: например, при 16 тыс. евро дохода средняя ставка подоходного налога для наемного работника составляет 6,26%, для пенсионера – 15,35%, для самозанятого – 17,8% [Dili 2021].

Одним из первых подлежит обсуждению вопрос коррекции невыгодной для части средних слоев структуры налогообложения. По существу, в Италии действует различный для разных уровней дохода режим: для невысоких – прогрессивный, для средних – пропорциональный, для высоких – регрессивный [Visco 2011].

В части финансовых доходов планируется ввести единые налоговые ставки – сейчас они различны для доходов от производственной деятельности, недвижимости, разных видов финансовых активов и доходов от аренды. Предлагается отменить региональный налог на бизнес. В проекте реформы также заложены меры, побуждающие предпринимателей укрупнять размеры предприятий и выходить из теневого сектора.

В дальнейшем предполагается с помощью технических и организационных мер повысить эффективность системы сбора налогов, в частности НДС. Также будет обновлен кадастр недвижимости. Цель данной меры – упорядочить отношения ее владельцев с местными властями путем выявления незарегистрированной собственности (регистрация «домов-призраков» в 2012 г. обнаружила 1,2 млн объектов) и создание банка данных о территориях, пригодных для застройки [Fossati 2021].

### Итоги и перспективы

За февраль – июнь 2021 г. правительство М. Драги осуществило почти все намеченные хронограммой PNRR первоочередные меры. Была организована ускоренная вакцинация населения, разработан и утвержден Еврокомиссией восстановительный план (что позволило получить первый транш ассигнований в размере 25 млрд евро), перестроена система управления экономикой, проведены через парламент первые реформы, в том числе труднейшая из них – реформа уголовного кодекса.

По замыслу и широте охвата реформы Драги превосходят институциональную ломку начала 1990-х гг., которая предвляла вступление Италии в зону евро<sup>4</sup>. Премьер-министру

---

<sup>4</sup> В 1992 г. Италия пережила валютно-финансовый кризис, вызванный перестройкой финансовых институтов ЕС в преддверии создания Еврозоны, который послужил причиной краха итальянской партийно-политической системы в ходе коррупционного скандала «операция Чистые руки». Последовала трансформация соци-

удается, опираясь на свой авторитет – а в некоторых случаях и на властные решения (например, при принятии судебной реформы и продлении режима антиковидных ограничений, вызывающих протесты) – направлять работу разнородного парламентского большинства в желаемое русло.

Экономическая политика Драги приносит первые плоды. По данным ISTAT за январь – июнь 2021 г., Италия делит с Францией первое место в ЕС по темпам роста ВВП, в чем можно увидеть перелом исторического тренда: из предыдущих спадов производства (2009, 2012-13 гг.) она выходила одной из последних. В январе – июле 2021 г. обрабатывающая промышленность (+19,8%) опережала показатели Франции (+10,8%) и ФРГ (+7,9%) [Fortis 2021]. В роли драйверов роста выступают инвестиции и экспорт. Заказы на оборудование увеличились на 48% в годовом выражении, в стране начался строительный бум. Индекс доверия бизнеса за март – сентябрь 2021 г. возрос с 10,2 до 70,6, достигнув самого высокого уровня за весь период наблюдений [La fiducia... 2021].

По обновленным официальным прогнозам, ВВП Италии в 2021 г. вырастет на 6% (в апреле оценка составляла 4,5%), бюджетный дефицит снизится до 9,4% (прежняя оценка 11,8%), государственный долг составит 153,5% (прежняя оценка 159,8%) [Manovra... 2021].

«Фактор Драги» – премьер-министра, который опирается на широкое парламентское большинство и пользуется поддержкой преобладающей части населения – играет определяющую роль в перемене экономического климата наряду с влиянием нового экономического курса ЕС и постепенным выходом европейского континента из пандемии.

Реформы, предпринимаемые в Италии, – очередная попытка страны выбраться из порочного круга проблем, которые обусловлены «длящейся неэффективностью экономических институтов» [Capussela 2018b] и «органической слабостью партийной системы» [Salvadori 2013], а также (отмечаемым во многих исследованиях) «иммобилизмом и неспособностью правящего класса реформировать экономическую, политическую и институциональную систему» [Bini Smaghi 2017].

Во время сентябрьской ассамблеи Конфиндустрии ее глава К. Бономи заявил, что «Италия ждала давно» начатых реформ и высоко оценил «крепкую руку» Драги, сравнив его с одним из отцов-основателей Общего рынка А. Де Гаспери и реформаторами начала 1990-х гг. (что вызвало продолжительную овацию зала) [Picchio 2021b].

Анализ ситуации позволяет заключить, что в экономике Италии при деятельной поддержке ЕС начались реальные перемены. Продолжительность и глубину наблюдаемого сдвига оценивать рано, однако ожидаемые структурные преобразования могут иметь важнейшее значение как для Италии, так и для всего процесса европейской интеграции.

---

ально-политических институтов, предпринятая технократическими правительствами Д. Амато, К.-А. Чампи, Л. Дини и Р. Проди при поддержке левоцентристских сил: разгосударствление банковской системы, приватизация более 100 предприятий государственного финансово-промышленного холдинга ИРИ с последующим прекращением его деятельности, закрытие государственного фонда «Агентство для Юга», частичная либерализация сферы услуг и трудового законодательства, переход к более современной политике доходов. Однако давление не затронутых реформами традиционных структур и интересов ограничило процесс и результаты преобразований, которые не смогли набрать «критическую массу».

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Квашнин Ю. (2019) Доход от гражданства в Италии: революция в социальной политике или дань популизму? // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. № 6. С. 66–73.
- Рубинский Ю., Синдеев А. (2020) Франко-германский тандем перед лицом коронакризиса // Современная Европа. № 4. С. 16–24.
- Энтин М. (2020) Безальтернативный характер развития ЕС // Современная Европа. №4. С. 25–36.
- Adriano F. (2021) Reddito di cittadinanza ai nati // Italia Oggi. 15.05 (<https://www.italiaoggi.it/news/reddito-di-cittadinanza-ai-nati-2519059>).
- Bini Smaghi L. (2017) La tentazione di andarsene. Bologna. P. 174.
- Bruno E. (2021a) Sul piatto 1,5 miliardi per I dottorati green, digital e innovativi // Il Sole 24 Ore. 18.06.
- Bruno E. (2021 b) Il rilancio dell'universita' riparte da 400 mila borse e 120 mila alloggi // Il Sole 24 Ore. 18.06.
- Bruno E. (2021 c) Fondo ad hoc da 600 milioni per giovani ricercatori // Il Sole 24 Ore. 18.06.
- Bruno E., Tucci C. (2021) Asili, mense e tempo pieno: il Welfare per le famiglie inizia a scuola // Il Sole 24 Ore. 18.06.
- Capussela A. (2018a) Declino. Una storia italiana. Milano. Pp. 38–39.
- Capussela A. (2018b) Declino. Una storia italiana. Milano. P. 354.
- Cherchi A. (2021) Nell'Italia delle 110 mila leggi ancora validi 33 mila regi decreti // Il Sole 24 Ore. 20.09.
- Chiellino G. (2020) Aiuti UE, scommessa da 315 miliardi // Il Sole 24 Ore. 9.11.
- Cottarelli C. (2018) I sette peccati capitali dell'economia italiana. Milano: Feltrinelli. P. 174.
- Dili A. (2021) Irpef, si studia la riduzione delle aliquote medie effettive // Il Sole 24 Ore. 9.10.
- Draghi: We Face a War Against Coronavirus and Must Mobilize Accordingly (2020) // Financial Times. 25.05. (<https://www.it.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>).
- Finizio M. (2021) Casa a giovani under 36, la garanzia statale spinge I mutui al 100% // Il Sole 24 Ore. 2.08.
- Fortis M. (2021) Produzione industriale, luglio conferma il cambio di passo della manifattura // Il Sole 24 Ore. 14.09.
- Fossati S. (2021) Catasto sui valori di mercato, tasse ferme alle vecchie rendite // Il Sole 24 Ore. 9.10.
- Fotina C. (2021) Sinergia atenei – imprese sul trasferimento di tecnologie e brevetti // Il Sole 24 Ore. 18.06.
- Foucault C. (2021) Reforme de la justice Cartabia, duree des processus: 7 ans en Italie, 3 en France // Corriere della Sera.
- La fiducia delle imprese al massimo storico (2021) // Il Sole 24 Ore. 4.09.
- Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi (2021). Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri. (<https://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225>).
- Maglione V., Marrei B.L. (2021) Troppi processi penali: oltre il 60% finisce archiviato // Il Sole 24 Ore. 17.05.
- Manovra, 22 miliardi per la crescita (2021) // Il Sole 24 Ore. 30.09.
- Oldani T. (2021a) Nordio for president: il CSM va azzerrato e I nuovi consiglieri scelti con il sorteggio per porre fine al potere delle correnti // Italia Oggi. 4.05. (<https://www.italiaoggi.it/news/nordio-for-president-il-csm-va-azzerrato-e-i-nuovi-consiglieri-scelti-con-il-sorteggio-per-porre-fine-2517540>).
- Oldani T. (2021b) In Italia ci sono 5 over 65 per ogni bambino: la denatalita piu'grave dell'omofobia. E Draghi, per fortuna, l'ha capito // Italia Oggi. 5.05. (<https://www.italiaoggi.it/news/in-italia-ci-sono-5-over-65-per-ogni-bambino-la-denatalita-piu-grave-dell-omofobia-e-draghi-per-fortuna-2517715>).
- Orioli A. (2021) Il paradosso del lavoro tra competenze e immigrazione // Il Sole 24 Ore. 10.08.
- PA: serviranno oltre 741 mila nuovi dipendenti nei prossimi 5 anni (2021) // Corriere della Sera. 2.07. (<https://www.corriere.it/economia/lavoro/21.luglio.02/pa-serviranno-oltre-741-mila-nuovi-dipendenti...>).

- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021) P. 21. (<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>).
- Picchio N. (2021a) “Semplificazioni, riforma avviata” // *Il Sole 24 Ore*. 18.06.
- Picchio N. (2021b) Bonomi: serve patto per lo sviluppo // *Il Sole 24 Ore*. 24.09.
- Pogliotti G. (2021a) Meno di 400 assunti con gli incentive // *Il Sole 24 Ore*. 12.09.
- Pogliotti G. (2021b) Pochi ingegneri e matematici: per l’Italia e’ allarme STEM // *Il Sole 24 Ore*. 26.03.
- Pogliotti G., Tucci C. (2021) Sfiato il milione di posti persi // *Il Sole 24 Ore*. 7.04.
- Programma GOL. Garanzia di occupabilita’ dei lavoratori (2021) (<https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/GOL-slide-Programma-20211021.pdf>).
- Processo penale: la legge di riforma pubblicata in *Gazzetta* (2021) (<https://www.altalex.com/documents/news/2021/09/23/riforma-processo-penale>).
- Recovery Plan, Draghi: la riforma fiscal affrontera’ il tema delle imposte e dei sussidi ambientali (2021) // *Italia Oggi*. 23.04 (<https://www.italiaoggi.it/news/recovery-plan-draghi-la-riforma-fiscale-affrontera-il-tema-delle-imposte-e-dei-sussidi-ambientali-202104231110172529>).
- Romano B. (2021) Via libera di Bruxelles con piccoli aggiustamenti: piu’ progetti in biodiversita’ // *Il Sole 24 Ore*. 23.06.
- Salvadori M. (2013) *Storia d’Italia, crisi di regime e crisi di sistema 1861-2013*. Bologna. P. 224.
- Sorrentino R. (2021) Recovery Plan, flussi dei fondi vincolati a controlli semestrali // *Il Sole 24 Ore*. 30.04.
- Statement of EU Ministers of Finance on the Stability and Growth Pact in Light of the COVID-19 Crisis. Press Release. (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23...>).
- Trovati G. (2021a) Oggi l’ok definitivo a Piano e maxifondo Nodo governance // *Il Sole 24 Ore*. 29.04.
- Trovati G. (2021b) Brunetta: la nuova PA portera’ il 70% del Pil prodotto dalle riforme // *Il Sole 24 Ore*. 27.04.
- Tucci C. (2021a) Le buone carte degli ITS: piani di studio a misura di aziende e subito lavoro // *Il Sole 24 Ore*. 2.08.
- Tucci C. (2021b) Pronto il decollo degli ITS. In arrivo 1,5 miliardi e nuove semplificazioni // *Il Sole 24 Ore*. 18.06.
- Una nuova politica industriale in Italia (a cura di Onida F., Viesti G.) (2016) Firenze. P. 83.
- Vaccini, Figliuolo: pronto il piano per la terza dose, a meta’ ottobre 1,82% dei vaccinati (2021) // *Italia Oggi*. 21.09. (<https://www.italiaoggi.it/news/vaccini-figliuolo-pronto-il-piano-per-la-terza-dose-a-meta-ottobre-1-82-dei-vaccinati-202109211109458915>).
- Visco V. (2021) I prelievi sui redditi da lavoro non possono finanziare da soli il sistema di welfare // *Il Sole 24 Ore*. 18.06.

## REFERENCES

- Adriano F. (2021) Reddito di cittadinanza ai nati. *Italia Oggi*. 15.05. (<https://www.italiaoggi.it/news/reddito-di-cittadinanza-ai-nati-2519059>)
- Bini Smaghi L. (2017) *La tentazione di andarsene*. Bologna. P. 174.
- Bruno E. (2021 a) Sul piatto 1,5 miliardi per I dottorati green, digital e innovativi. *Il Sole 24 Ore*. 18.06.
- Bruno E. (2021 b) Il rilancio dell’universita’ riparte da 400 mila borse e 120 mila alloggi. *Il Sole 24 Ore*. 18.06.
- Bruno E. (2021 c) Fondo ad hoc da 600 milioni per giovani ricercatori. *Il Sole 24 Ore*. 18.06.
- Bruno E., Tucci C (2021) Asili, mense e tempo pieno: il Welfare per le famiglie inizia a scuola. *Il Sole 24 Ore*. 18.06.
- Capussela A. (2018a) *Declino. Una storia italiana*. Milano. pp. 38–39.

- Capussela A. (2018b) *Declino. Una storia italiana*. Milano. p. 354.
- Cherchi A. (2021) Nell'Italia delle 110 mila leggi ancora validi 33 mila regi decreti. *Il Sole 24 Ore*. 20.09.
- Chiellino G. (2020) Aiuti UE, scommessa da 315 miliardi. *Il Sole 24 Ore*. 9.11.
- Cottarelli C. (2018) *I sette peccati capitali dell'economia italiana*. Milano: Feltrinelli. p.174.
- Dili A. (2021) Irpef, si studia la riduzione delle aliquote medie effettive. *Il Sole 24 Ore*. 9.10.
- Draghi: We Face a War Against Coronavirus and Must Mobilize Accordingly (2020). *Financial Times*. 25.05. (<https://www.it.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>).
- Entin M. (2020) Bezalternativnyi kharakter razvitiya ES [Non-Alternative Nature of the EU Development]. *Sovremennaya Evropa*. no 4, pp. 25–36.
- Finizio M. (2021) Casa a giovani under 36, la garanzia statale spinge i mutui al 100%. *Il Sole 24 Ore*. 2.08.
- Fortis M. (2021) Produzione industriale, luglio conferma il cambio di passo della manifattura. *Il Sole 24 Ore*. 14.09.
- Fossati S. (2021) Catasto sui valori di mercato, tasse ferme alle vecchie rendite. *Il Sole 24 Ore*. 9.10.
- Fotina C. (2021) Sinergia atenei – imprese sul trasferimento di tecnologie e brevetti. *Il Sole 24 Ore*. 18.06.
- Foucault C. (2021) Reforme de la justice Cartabia, durees des processus: 7 ans en Italie, 3 en France. *Corriere della Sera*.
- Kvashnin Y. (2019) Dokhod ot grazhdanstva v Italii: revoliutsiya v sotsialnoi politike ili dan' populizmu? [Income from Citizenship in Italy: A Revolution in Social Policy or a Tribute to Populism?]. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IE RAN*. no. 6, pp. 66–73.
- La fiducia delle imprese al massimo storico (2021). *Il Sole 24 Ore*. 4.09.
- Le dichiarazioni programmatiche del Presidente Draghi (2021). Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri. (<https://www.governo.it/it/articolo/le-comunicazioni-del-presidente-draghi-al-senato/16225>).
- Maglione V., Marrei B.L. (2021) Troppi processi penali: oltre il 60% finisce archiviato. *Il Sole 24 Ore*. 17.05.
- Manovra, 22 miliardi per la crescita (2021). *Il Sole 24 Ore*. 30.09.
- Oldani T. (2021a) Nordio for president: il CSM va azzerrato e i nuovi consiglieri scelti con il sorteggio per porre fine al potere delle correnti. *Italia Oggi*. 4.05. (<https://www.italiaoggi.it/news/nordio-for-president-il-csm-va-azzerrato-e-i-nuovi-consiglieri-scelti-con-il-sorteggio-per-porre-fine-2517540>).
- Oldani T. (2021b) In Italia ci sono 5 over 65 per ogni bambino: la denatalita piu' grave dell'omofobia. E. Draghi, per fortuna, l'ha capito. *Italia Oggi*. 5.05. (<https://www.italiaoggi.it/news/in-italia-ci-sono-5-over-65-per-ogni-bambino-la-denatalita-piu-grave-dell-omofobia-e-draghi-per-fortuna-2517715>).
- Orioli A. (2021) Il paradosso del lavoro tra competenze e immigrazione. *Il Sole 24 Ore*. 10.08.
- PA: serviranno oltre 741 mila nuovi dipendenti nei prossimi 5 anni (2021) *Corriere della Sera*. 2.07. (<https://www.corriere.it/economia/lavoro/21.luglio.02/pa-serviranno-oltre-741-mila-nuovi-dipendenti...>).
- Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021). p. 21. (<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>).
- Picchio N. (2021a) “Semplificazioni, riforma avviata”. *Il Sole 24 Ore*. 18.06.
- Picchio N. (2021b) Bonomi: serve patto per lo sviluppo. *Il Sole 24 Ore*. 24.09.
- Pogliotti G. (2021a) Meno di 400 assunti con gli incentivi. *Il Sole 24 Ore*. 12.09.
- Pogliotti G. (2021b) Pochi ingegneri e matematici: per l'Italia e' allarme STEM. *Il Sole 24 Ore*. 26.03.
- Pogliotti G., Tucci C. (2021) Sfiato il milione di posti persi. *Il Sole 24 Ore*. 7.04.
- Programma GOL. Garanzia di occupabilita' dei lavoratori (2021) (<https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/GOL-slide-Programma-20211021.pdf>).
- Processo penale: la legge di riforma pubblicata in Gazzetta* (2021) (<https://www.altalex.com/documents/news/2021/09/23/riforma-processo-penale>).
- Recovery Plan, Draghi: la riforma fiscale affrontera' il tema delle imposte e dei sussidi ambientali (2021). *Italia Oggi*. 23.04. (<https://www.italiaoggi.it/news/recovery-plan-draghi-la-riforma-fiscale-affrontera-il-tema-delle-imposte-e-dei-sussidi-ambientali-202104231110172529>).

- Romano B. (2021) Via libera di Bruxelles con piccoli aggiustamenti: piu' progetti in biodiversita'. *Il Sole 24 Ore*. 23.06.
- Rubinskiy Y., Sindeyev A. (2020) Franko-germanskiy tandem pered litsom koronakrizisa [Franco-German Tandem Facing the Coronacrisis]. *Sovremennaya Evropa*. no. 4, pp. 16–24.
- Salvadori M. (2013) *Storia d'Italia, crisi di regime e crisi di sistema 1861-2013*. Bologna. p. 224.
- Sorrentino R. (2021) Recovery Plan, flussi dei fondi vincolati a controlli semestrali. *Il Sole 24 Ore*. 30.04.
- Statement of EU Ministers of Finance on the Stability and Growth Pact in Light of the COVID-19 Crisis (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23...>).
- Trovati G. (2021a) Oggi l'ok definitivo a Piano e maxifondo Nodo governance. *Il Sole 24 Ore*. 29.04.
- Trovati G. (2021b) Brunetta: la nuova PA portera' il 70% del Pil prodotto dalle riforme. *Il Sole 24 Ore*. 27.04.
- Tucci C. (2021a) Le buone carte degli ITS: piani di studio a misura di aziende e subito lavoro. *Il Sole 24 Ore*. 2.08.
- Tucci C. (2021b) Pronto il decollo degli ITS. In arrivo 1,5 miliardi e nuove semplificazioni. *Il Sole 24 Ore*. 18.06.
- Una nuova politica industriale in Italia (a cura di Onida F., Viesti G.)* (2016) Firenze. p. 83.
- Vaccini, Fgliuolo: pronto il piano per la terza dose, a meta' ottobre l'82% dei vaccinati (2021). *Italia Oggi*. 21.09 (<https://www.italiaoggi.it/news/vaccini-figliuolo-pronto-il-piano-per-la-terza-dose-a-meta-ottobre-l-82-dei-vaccinati-202109211109458915>).
- Visco V. (2021) I prelievi sui redditi da lavoro non possono finanziare da soli il sistema di welfare. *Il Sole 24 Ore*. 18.06.

### Информация об авторе

**Авилова Агнесса Викторовна**, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра европейских исследований Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН. Адрес: Профсоюзная ул., д.23, Москва, 117997. E-mail: [avi@imemo.ru](mailto:avi@imemo.ru)

### About the author

**Agnessa V. Avilova**, Candidate of Sciences (Economics), Leading Research Fellow, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations (IMEMO), Russian Academy of Sciences. Address: 117997, Moscow, Profsoyuznaya Street, 23. E-mail: [avi@imemo.ru](mailto:avi@imemo.ru)

Статья поступила в редакцию / Received: 24.10.2021

Статья поступила после рецензирования и доработки / Revised: 19.11.2021

Статья принята к публикации / Accepted: 26.11.2021