

Konvergence v EU: zeměpisné hledisko, dopad pandemie covidu-19 a úloha politiky

Úvod

Tato studie představuje nové empirické důkazy o stavu konvergence v EU. K měření konvergence na vnitrostátní regionální úrovni v EU v letech 2004 až 2019 využívá vícerozměrný přístup, který se zabývá ekonomickými, sociálními a institucionálními ukazateli. Studie rovněž zkoumá dopad pandemie covidu-19 a porovnává jej s dopadem hospodářské krize v letech 2008 až 2012. Hodnotí také potenciální úlohu Nástroje EU pro oživení a odolnost při urychlování konvergence ve vybraných členských státech. V závěru se zabývá alternativními možnostmi a nástroji, jejichž prostřednictvím by EU mohla podporovat vzestupnou hospodářskou a sociální konvergenci.

Politické souvislosti

Od Římské smlouvy je hospodářská konvergence jedním z hlavních cílů EU. Myšlenka, že hospodářská integrace EU povede ke zlepšení hospodářské výkonnosti členských států a – jako vedlejší produkt – ke zlepšení sociální výkonnosti a zároveň ke snížení rozdílů mezi zeměmi, byla vždy považována za příslib EU. Z minulosti víme, že politická diskuse o integraci a konvergenci v EU nabírá na síle po odeznění krize. Po ropné krizi v 70. letech 20. století následovalo vytvoření jednotného trhu a později hospodářské a měnové unie. Krize eurozóny a následná recese vedly k posílení správy ekonomických a finančních záležitostí EU a k přijetí evropského pilíře sociálních práv. V nedávné době byl v reakci na pandemii covidu-19 schválen bezprecedentní nástroj NextGenerationEU na podporu oživení v členských státech. Každá z těchto významných politických inovací měla výslovný nebo implicitní cíl podporovat hospodářskou, sociální a v poslední době i institucionální konvergenci.

Hlavní zjištění

- Z empirických důkazů vyplývá, že až do vypuknutí pandemie došlo k významnému pokroku při odstraňování hospodářských, sociálních a institucionálních rozdílů mezi členskými státy EU. Z analýzy dílčích období mezi lety 2004 a 2019 však vyplynulo, že konvergence se během hospodářské krize výrazně zpomalila. Zatímco konvergence následně znovu nabrala na obrátkách, nedostatky přetrvávají, zejména v zemích jižní Evropy.
- Konvergenci v EU z velké části posiluje skutečnost, že země střední a východní Evropy dohánějí země severní, západní i jižní Evropy rychleji, než tyto skupiny zemí postupují vpřed. Rychlost konvergence byla obzvláště vysoká před hospodářskou krizí.
- Z analýzy sigma konvergence, která hodnotí, do jaké míry jsou si země v různých ukazatelích blízké nebo vzdálené, vyplývá, že sociální ukazatele – zejména míra zaměstnanosti, míra nezaměstnanosti a míra mladých lidí, kteří nejsou zaměstnaní ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy – mají tendenci sledovat hospodářský cyklus. Nerovnosti mají tendenci se prohlubovat v období recese (což se stalo i během hospodářské krize) a stírat v období hospodářského růstu.
- Ekonomické ukazatele vykazují smíšené trendy. U hrubého domácího produktu (HDP) na obyvatele byla po celé sledované období zjištěna vzestupná sigma divergence.
- Efektivita státní správy, ukazatel výkonnosti institucí, vykazuje celkově mírně klesající tendenci, zejména v zemích jižní Evropy, ale v některých zemích střední a východní Evropy má rostoucí tendenci.

- Regionální údaje za období 2004–2019 potvrdily celkově vzestupnou hospodářskou a sociální konvergenci, ale rychlost konvergence na regionální úrovni je systematicky nižší než na úrovni jednotlivých zemí, a to ve všech dimenzích. Podobně jako u analýzy jednotlivých zemí jsou konvergence HDP na obyvatele, míra zaměstnanosti a kvalita státní správy posilovány díky zemím střední a východní Evropy. Regiony, které byly hospodářskou krizí zasaženy nejvíce, zejména v zemích jižní Evropy, se jen těžko vzpamatovávají nebo jsou na tom dokonce hůře.
- V průběhu času se rostoucí procento regionů v analyzovaných ukazatelích přibližuje k průměru EU. Ekonomická aktivita (měřená pomocí HDP na obyvatele a míry zaměstnanosti) se však obvykle soustředí v regionech hlavních měst. Tento jev je obzvláště výrazný v členských státech střední a východní Evropy.
- Propuknutí pandemie covidu-19 ovlivnilo hospodářskou, sociální a institucionální konvergenci tím, že ji ve všech zemích zpomalilo nebo snížilo míru růstu. Zajímavé je, že změny spojené s pandemií u většiny ukazatelů nepředstavují zvrát předchozích trendů, ale spíše zesilování nově vznikajících trendů před pandemií. Důležité je, že rychlá a výrazná politická reakce na pandemii utlumila její dopad na příjmy a míru zaměstnanosti, čímž zmírnila svůj vliv na konvergenci.
- Z analýzy plánů členských států pro Nástroj pro oživení a odolnost vyplývá, že Nástroj pro oživení a odolnost přispívá k přijímání reforem a k investicím, které by jinak zůstaly jen ambicí, zejména v zemích, které vstoupily do pandemie se strukturálními zranitelnými místy. Konvergence však není cílem Nástroje pro oživení a odolnost a zůstává potenciálním vedlejším produktem plánů členských států, který závisí na uvážení vlád jednotlivých států při řešení snižování územních nerovností.

Politické ukazatele

- Aby byl splněn klíčový příslib projektu EU, měl by cíl vzestupné hospodářské a sociální konvergence zůstat v samotném centru politických opatření EU.
- Vzestupná hospodářská a sociální konvergence nemusí být nutně výsledkem integrace EU. Při dosahování vzestupné konvergence hrají důležitou roli politiky. Klíčovým nástrojem EU pro konvergenci je v současné době politika soudržnosti EU.
- Zvýšená četnost rozsáhlých otřesů a hluboké hospodářské a sociální změny, které budou způsobeny souběžným přechodem na digitální a uhlíkově neutrální Evropu, mohou vyžadovat přizpůsobení politických nástrojů EU tak, aby bylo zajištěno, že budou smysluplným způsobem podporovat konvergenci na regionální úrovni i na úrovni jednotlivých zemí.
- Zjištění analýzy prováděcích plánů Nástroje pro oživení a odolnost a potenciálního dopadu tohoto nástroje na vzestupnou hospodářskou a sociální konvergenci by měla sloužit jako základ pro širší a do budoucna zaměřenou diskusi o politických nástrojích, které by EU měla zavést na podporu vzestupné hospodářské a sociální konvergence.
- Studie identifikuje tři potenciální modely, které by EU mohla využít na podporu konvergence. První model se zaměřuje na posílení tradičních politik soudržnosti a na posílení přístupu zaměřeného na konkrétní území a místa. Druhým modelem je centralizovaný reformně-investiční model, který ponechává určení územních potřeb na uvážení členských států, avšak s ohledem na posílení strukturální odolnosti zemí zvyšuje nutnost vnitrostátních reforem. Třetí model využívá integrovaný přístup, který oceňuje princip územního partnerství, na němž jsou založeny tradiční politiky soudržnosti, a strukturální reformy a investice zakotvené v Nástroji pro oživení a odolnost.
- V rámci diskuse o budoucnosti politiky soudržnosti EU a o nejnvhodnějším způsobu podpory vzestupné hospodářské a sociální konvergence je třeba zvážit výhody a nevýhody jednotlivých modelů.

Další informace

Zprávu „EU convergence: Geographical dimension, impact of COVID-19 and the role of policy“ (Konvergence v EU: zeměpisné hledisko, dopad pandemie covidu-19 a úloha politiky) naleznete na adrese <https://eurofound.link/ef22016>.

Vedoucí výzkumu: Anamaria Maftai
information@eurofound.europa.eu