

Η σύγκλιση στην ΕΕ: η γεωγραφική διάσταση, ο αντίκτυπος της νόσου COVID-19 και ο ρόλος της πολιτικής

Εισαγωγή

Η παρούσα μελέτη παρουσιάζει νέα εμπειρικά στοιχεία σχετικά με την κατάσταση της σύγκλισης στην ΕΕ. Για να μετρήσει τη σύγκλιση τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο στην ΕΕ μεταξύ των ετών 2004 και 2019, εφαρμόζεται μια πολυδιάστατη προσέγγιση η οποία βασίζεται στην εξέταση διάφορων οικονομικών, κοινωνικών και θεσμικών μεταβλητών. Η μελέτη εξετάζει επίσης τον αντίκτυπο της πανδημίας COVID-19 και τον συγκρίνει με τον αντίκτυπο της οικονομικής κρίσης της περιόδου 2008-2012. Στη συνέχεια, η μελέτη αξιολογεί τον δυνητικό ρόλο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ) της ΕΕ στην επιτάχυνση της σύγκλισης σε επιλεγμένα κράτη μέλη. Ολοκληρώνεται με τη διερεύνηση εναλλακτικών επιλογών και μέσων που η ΕΕ θα μπορούσε να αξιοποιήσει για να στηρίξει την ανοδική σύγκλιση.

Πολιτικό πλαίσιο

Μετά τη Συνθήκη της Ρώμης, η οικονομική σύγκλιση έχει αναδειχθεί σε βασικό στόχο της ΕΕ. Η ιδέα ότι η οικονομική ολοκλήρωση της ΕΕ οδηγεί σε βελτιώσεις στις οικονομικές επιδόσεις των κρατών μελών και, κατά συνέπεια, στις κοινωνικές επιδόσεις, ενώ παράλληλα γεφυρώνει το χάσμα μεταξύ των χωρών, εκλαμβάνεται διαχρονικά ως μια διαρκής υπόσχεση της ΕΕ. Ανέκαθεν, ο πολιτικός διάλογος σχετικά με την ολοκλήρωση και τη σύγκλιση στην ΕΕ αποκτούσε νέα δυναμική έπειτα από κάποια κρίση. Η πετρελαϊκή κρίση της δεκαετίας του 1970 ακολουθήθηκε από τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς και, αργότερα, της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Η κρίση της ζώνης του ευρώ και η επακόλουθη ύφεση οδήγησαν στην ενίσχυση της οικονομικής και χρηματοπιστωτικής διακυβέρνησης της ΕΕ και στην υιοθέτηση του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων. Πιο πρόσφατα, συμφωνήθηκε η NextGenerationEU, μια άνευ προηγουμένου δέσμη μέτρων στήριξης των κρατών μελών για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19. Καθεμία από αυτές τις σημαντικές καινοτομίες πολιτικής είχε ως

ρητό ή έμμεσο στόχο τη στήριξη της οικονομικής, κοινωνικής και, πιο πρόσφατα, της θεσμικής σύγκλισης.

Βασικά πορίσματα

- Από τα εμπειρικά στοιχεία προκύπτει ότι, μέχρι το ξέσπασμα της πανδημίας, είχε σημειωθεί σημαντική πρόοδος προς την κάλυψη των οικονομικών, κοινωνικών και θεσμικών κενών μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ. Ωστόσο, η εξέταση των υποπεριόδων μεταξύ 2004 και 2019 δείχνει ότι η σύγκλιση επιβραδύνθηκε αισθητά κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Ενώ η σύγκλιση ανέκτησε τη δυναμική της μετά την κρίση, οι αδυναμίες εξακολουθούν να υφίστανται, ιδίως στις χώρες της νότιας Ευρώπης.
- Η σύγκλιση στην ΕΕ καθοδηγείται σε μεγάλο βαθμό από τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, οι οποίες καλύπτουν ταχύτερα τη διαφορά με τις χώρες της Βόρειας και της Δυτικής Ευρώπης (ΒΔΕ) και τις χώρες της νότιας Ευρώπης σε σύγκριση με την πρόοδο που σημειώνουν οι τελευταίες. Η ταχύτητα της σύγκλισης ήταν ιδιαίτερα υψηλή πριν από την οικονομική κρίση.
- Η ανάλυση της σίγμα-σύγκλισης (sigma-convergence), η οποία μετρά τον βαθμό στον οποίο οι χώρες βρίσκονται κοντά ή μακριά η μία από την άλλη βάσει διάφορων δεικτών, δείχνει ότι οι κοινωνικοί δείκτες – ιδίως το ποσοστό απασχόλησης, το ποσοστό ανεργίας και το ποσοστό των νέων που βρίσκονται εκτός εκπαίδευσης, απασχόλησης ή κατάρτισης (ΕΕΑΚ) – τείνουν να ακολουθούν τον οικονομικό κύκλο. Οι ανισότητες τείνουν να αυξάνονται κατά τη διάρκεια των περιόδων ύφεσης (αυτό συνέβη και κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης) και μειώνονται σε καιρούς οικονομικής ανάπτυξης.
- Οι οικονομικοί δείκτες παρουσιάζουν ανάμικτες τάσεις. Καθ' όλη τη διάρκεια της υπό εξέταση περιόδου διαπιστώθηκε ανοδική σίγμα-απόκλιση (sigma-divergence) όσον αφορά το κατά κεφαλήν ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕΠ) .

- Η αποτελεσματικότητα της κυβέρνησης, ένας δείκτης θεσμικών επιδόσεων, παρουσιάζει συνολικά ελαφρώς καθοδική τάση, ιδίως στις χώρες της νότιας Ευρώπης, αλλά ανοδική τάση σε ορισμένες χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης.
- Τα περιφερειακά στοιχεία για την περίοδο 2004–2019 επιβεβαίωσαν τη συνολική ανοδική σύγκλιση, αλλά ο ρυθμός σύγκλισης σε περιφερειακό επίπεδο είναι συστηματικά χαμηλότερος από τον ρυθμό σύγκλισης σε επίπεδο χώρας σε όλες τις διαστάσεις. Όπως και στην ανάλυση ανά χώρα, οι περιφέρειες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης έχουν προβάδισμα στη σύγκλιση όσον αφορά το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, το ποσοστό απασχόλησης και την ποιότητα της δημόσιας διοίκησης. Οι περιφέρειες που επλήγησαν περισσότερο από την οικονομική κρίση, ιδίως στις χώρες της νότιας Ευρώπης, δυσκολεύτηκαν να ανακάμψουν ή και κατέληξαν σε χειρότερη κατάσταση.
- Με την πάροδο του χρόνου, ένα αυξανόμενο ποσοστό περιφερειών κινείται προς τον μέσο όρο της ΕΕ βάσει των δεικτών που αναλύθηκαν. Ωστόσο, η οικονομική δραστηριότητα (όπως μετράται με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ και το ποσοστό απασχόλησης) τείνει να επικεντρώνεται στις περιφέρειες των πρωτευουσών. Το φαινόμενο αυτό είναι ιδιαίτερα έντονο στα κράτη μέλη της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης.
- Η έξαρση της νόσου COVID-19 επηρέασε την οικονομική, κοινωνική και θεσμική σύγκλιση, επιβραδύνοντας τη διαδικασία ή μειώνοντας τους ρυθμούς ανάπτυξης σε όλες τις χώρες. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι, για τις περισσότερες μεταβλητές, οι αλλαγές που συνδέονται με την πανδημία δεν συνιστούν αντιστροφή των προηγούμενων τάσεων, αλλά μάλλον ενίσχυση των αναδυόμενων τάσεων πριν από την πανδημία. Είναι σημαντικό ότι η ταχεία και ουσιαστική πολιτική αντίδραση στην πανδημία μείωσε τον αντίκτυπο της στο εισόδημα και την απασχόληση, περιορίζοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τις επιπτώσεις της στη σύγκλιση.
- Η ανάλυση των σχεδίων MAA των κρατών μελών δείχνει ότι ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (MAA) συμβάλλει στην υιοθέτηση μεταρρυθμίσεων και σε επενδύσεις που διαφορετικά θα παρέμεναν στη σφαίρα της προσδοκίας, ιδίως στις χώρες που εισήλθαν στην πανδημία με διαρθρωτικές αδυναμίες. Ωστόσο, η σύγκλιση δεν αποτελεί στόχο του MAA και εξακολουθεί πιθανώς να αποτελεί παρεπόμενη συνέπεια των σχεδίων των κρατών μελών, η οποία εξαρτάται από τη διακριτική ευχέρεια των εθνικών κυβερνήσεων να αντιμετωπίσουν τη μείωση των εδαφικών ανισοτήτων.

Δείκτες πολιτικής

- Για να υλοποιηθεί μια βασική υπόσχεση του εγχειρήματος της ΕΕ, ο στόχος της ανοδικής σύγκλισης θα πρέπει να παραμείνει στο επίκεντρο της πολιτικής δράσης της ΕΕ.
- Η ανοδική σύγκλιση δεν είναι απαραίτητα αποτέλεσμα της ολοκλήρωσης της ΕΕ και οι πολιτικές διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην επίτευξη της ανοδικής σύγκλισης. Η πολιτική συνοχής της ΕΕ αποτελεί σήμερα το βασικό μέσο της ΕΕ για τη σύγκλιση.
- Η αυξημένη συχνότητα των μεγάλων κλυδωνισμών και οι βαθιές οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές που θα προκύψουν από τη διττή μετάβαση σε μια ψηφιακή Ευρώπη με ουδέτερο ισοζύγιο άνθρακα ενδέχεται να απαιτήσουν την προσαρμογή των εργαλείων πολιτικής της ΕΕ ώστε να εξασφαλίσουν την ουσιαστική υποστήριξη της σύγκλισης σε περιφερειακό και εθνικό επίπεδο.
- Τα πορίσματα της ανάλυσης των σχεδίων εφαρμογής του MAA και του δυναμικού αντίκτυπου του MAA στην ανοδική κοινωνική σύγκλιση θα πρέπει να χρησιμεύσουν ως βάση για την ευρύτερη και εμπροσθοβαρή συζήτηση σχετικά με τα μέσα πολιτικής που θα πρέπει να θέσει σε εφαρμογή η ΕΕ για την προώθηση της ανοδικής σύγκλισης.
- Η μελέτη προσδιορίζει τρία πιθανά μοντέλα που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν από την ΕΕ για τη στήριξη της σύγκλισης. Το πρώτο μοντέλο επικεντρώνεται στην ενίσχυση των παραδοσιακών πολιτικών συνοχής και στην ενίσχυση της εδαφικής προσέγγισης με βάση τα τοπικά χαρακτηριστικά. Το δεύτερο είναι ένα κεντρικό μεταρρυθμιστικό-επενδυτικό μοντέλο, το οποίο αφήνει στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών τον προσδιορισμό των εδαφικών αναγκών, αλλά προβλέπει πιο αυστηρούς όρους μεταρρυθμίσεων σε εθνικό επίπεδο με στόχο την ενίσχυση της διαρθρωτικής ανθεκτικότητας των χωρών. Το τρίτο μοντέλο υιοθετεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση που αποδίδει ιδιαίτερη αξία την αρχή της εδαφικής εταιρικής σχέσης στην οποία βασίζονται οι παραδοσιακές πολιτικές συνοχής και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις που ενσωματώνονται στο σχέδιο MAA.
- Τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα κάθε μοντέλου θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τη συζήτηση σχετικά με το μέλλον της πολιτικής συνοχής της ΕΕ και τον καταλληλότερο τρόπο για την υποστήριξη της ανοδικής σύγκλισης.

Περισσότερες πληροφορίες

Η έκθεση *EU convergence: Geographical dimension, impact of COVID-19 and the role of policy* [Η σύγκλιση στην ΕΕ: η γεωγραφική διάσταση, ο αντίκτυπος της νόσου COVID-19 και ο ρόλος της πολιτικής] διατίθεται στη διεύθυνση <https://eurofound.link/ef22016>

Υπεύθυνη έρευνας: Anamaria Maftei
information@eurofound.europa.eu