

EU:n lähentyminen: maantieteellinen ulottuvuus, covid-19-pandemian vaikutus ja toimintapolitiikan merkitys

Johdanto

Tässä tutkimuksessa esitetään uutta empiiristä näyttöä lähentymisen tilasta EU:ssa. Tutkimuksessa on sovellettu moniulotteista lähestymistapaa ja tarkastellaan taloudellisia, sosiaalisia ja institutionaalisia muuttujia lähentymisen mittaamiseksi sekä kansallisella että alueellisella tasolla EU:ssa vuosina 2004–2019. Tutkimuksessa tarkastellaan myös covid-19-pandemian vaikutusta ja verrataan sen vaikutuksia vuosien 2008–2012 talouskriisin vaikutuksiin. Lisäksi tutkimuksessa arvioidaan, vauhdittaako EU:n elpymis- ja palautumistukiväline mahdollisesti lähentymistä tietyissä jäsenvaltioissa. Lopuksi tarkastellaan vaihtoehtoja ja välineitä, joiden avulla EU voisi tukea ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä.

Taustaa

Rooman sopimuksesta lähtien talouden lähentyminen on ollut yksi EU:n keskeisistä tavoitteista. Ajatusta siitä, että EU:n taloudellinen yhdentyminen parantaa jäsenvaltioiden taloudellista suorituskykyä ja – sivutuotteena – sosiaalista suoriutumista ja kaventaa samalla eroja maiden välillä, on aina pidetty EU:n sitoumuksena. Historiallisesti EU:n yhdentymistä ja lähentymistä koskeva poliittinen keskustelu on kiihtynyt kriisien jälkimainingeissa. 1970-luvun öljykriisiä seurasi ensin yhtenäismarkkinoiden ja sittemmin talous- ja rahaliiton syntyminen. Euroalueen kriisi ja taantuma sen jälkeen johtivat EU:n talous- ja finanssipolitiikan ohjausjärjestelmän vahvistamiseen ja Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilarin hyväksymiseen. Vastikään hyväksyttiin myös NextGenerationEU-väline, joka on ainutlaatuisen jäsenvaltioiden tukipaketti covid-19-pandemian jälkeen. Kaikkien näiden merkittävien poliittisten innovaatioiden suorana tai epäsuorana tavoitteena on ollut tukea taloudellista, sosiaalista ja nykyään myös institutionaalista lähentymistä.

Keskeiset havainnot

- Empiirinen näyttö osoittaa, että pandemian puhkeamiseen asti EU:n jäsenvaltioiden välisten taloudellisten, sosiaalisten ja institutionaalisten erojen poistamisessa oli edistytty merkittävästi. Ajanjakson 2004–2019 tarkastelu kuitenkin osoittaa, että lähentyminen hidastui merkittävästi talouskriisin aikana. Vaikka lähentyminen on sittemmin elpynyt, heikkouksia on edelleen, erityisesti Etelä-Euroopan maissa.
- Lähentyminen EU:ssa perustuu suurelta osin siihen, että Keski- ja Itä-Euroopan maat kurovat Pohjois- ja Länsi-Euroopan ja Kaakkois-Euroopan maiden etumatkaa kiinni näiden maiden kehitystä nopeammin. Lähentyminen oli erityisen hyvässä vauhdissa ennen talouskriisiä.
- Sigmakonvergenssianalyyseissä mitataan, miten lähellä tai kaukana maat ovat toisiaan eri indikaattoreilla tarkasteltuna. Analyysi osoittaa myös sen, että sosiaaliin indikaattoreihin perustuvat tulokset – erityisesti työllisyysaste, työttömyysaste sekä työelämän, koulutuksen ja harjoittelun ulkopuolella olevien nuorten osuus – myötäävät yleensä suhdannevaihteluja. Eroilla on nimittäin taipumus suurentua taantumien aikana (ja näin tapahtuikin talouskriisin aikana) ja pienentyä talouskasvun aikana.
- Talouden indikaattorit osoittavat vaihtelevuutta suuntauksissa. Asukaskohtaisen bruttokansantuotteen (BKT) osalta havaittiin ylöspäin suuntautuvaa sigmadivergenssiä koko tarkastelujakson ajalta.
- Hallinnon tehokkuus, joka on instituutioiden suorituskykyä kuvaava indikaattori, on yleisesti ottaen lievästi laskusuunnassa, erityisesti Kaakkois-Euroopan maissa, mutta noususuunnassa joissakin Keski- ja Itä-Euroopan maissa.

- Vuosien 2004–2019 alueellisten tietojen perusteella ylöspäin tapahtuva lähentyminen vahvistui, mutta lähentymisnopeus on aluetasolla kaikilla osa-alueilla järjestelmällisesti pienempää kuin maatasolla. Maa-analyysin tavoin asukaskohtaisen BKT:n, työllisyysasteen ja hallinnon laadun lähentyminen perustuu pääasiassa Keski- ja Itä-Euroopan alueiden kehitykseen. Talouskriisin pahiten koettelemat alueet, etenkin Kaakkois-Euroopan maissa, ovat joutuneet ponnistelemaan elpyäkseen kriisistä tai jopa ajautuneet aiempaa huonompaan tilanteeseen.
- Ajan mittaan yhä suurempi osuus alueista on siirtynyt kohti EU:n keskiarvoa analysoitujen indikaattorien osalta. Taloudellinen toiminta (mitattuna BKT:llä henkeä kohti ja työllisyysasteella) on kuitenkin yleensä keskittynyt pääkaupunkialueille. Tämä ilmiö on erityisen voimakas Keski- ja Itä-Euroopan jäsenvaltioissa.
- Covid-19-pandemia vaikutti taloudelliseen, sosiaaliseen ja institutionaaliseen lähentymiseen hidastamalla sen etenemistä tai supistamalla kasvua kaikissa maissa. On mielenkiintoista, että useimpien muuttujien osalta pandemiaan liittyvät muutokset eivät ole kääntäneet aiempia trendejä päinvastaisiksi vaan pikemminkin voimistaneet ennen pandemiaa kehittymässä olleita trendejä. On tärkeää huomata, että pandemian torjumiseen tähänneet nopeat ja merkittävät poliittiset vastatoimet hillitsivät sen vaikutusta tuloihin ja työllisyyteen, mikä puolestaan lievensi vaikutuksia lähentymiseen.
- Jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmien analyysi osoittaa, että elpymis- ja palautumistukiväline edistää sellaisten uudistusten hyväksymistä ja sellaisia investointeja, jotka muuten olisivat jääneet toiveeksi. Näin on eritoten maissa, joissa oli rakenteellisia heikkouksia pandemian alkaessa. Lähentyminen ei kuitenkaan sisältynyt elpymis- ja palautumistukivälineen tavoitteisiin, vaan se on edelleen mahdollinen sivutuote jäsenvaltioiden suunnitelmista ja riippuu kansallisten hallitusten harkinnasta päättää käsitellä alueellisten eroavaisuuksien vähentämistä.

Päätelmät

- Jotta EU voisi jatkaa keskeisen sitoumuksensa toteuttamista, ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä koskevan tavoitteen olisi pysyttävä EU:n poliittisen toiminnan keskiössä.
- Ylöspäin tapahtuva lähentyminen ei välttämättä ole tulosta EU:n yhdentymisestä; toimintapolitiikoilla on tärkeä merkitys sen toteutumisessa. EU:n koheesiopolitiikka on tällä hetkellä EU:n tärkein lähentymisväline.
- Entistä useammin esiintyvät suuret sokit ja perustavanlaatuiset taloudelliset ja yhteiskunnalliset muutokset, jotka johtuvat samanaikaisista siirtymistä digitaaliseen ja hiilineutraaliin Eurooppaan, saattavat vaatia EU:n poliittisten välineiden mukauttamista niin, että ne tukevat tarkoituksenmukaisesti lähentymistä alueellisella ja maakohtaisella tasolla.
- Laajemman ja tulevaisuuteen suuntautuvan keskustelun niistä toimintapolitiittisista välineistä, jotka EU:n olisi otettava käyttöön ylöspäin tapahtuvan lähentymisen edistämiseksi, tulisi pohjautua elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanosuunnitelmien analyysin tuloksiin huomioon ottaen elpymis- ja palautumistukivälineen mahdollinen vaikutus ylöspäin tapahtuvaan sosiaaliseen lähentymiseen.
- Tutkimuksessa määritetään kolme mahdollista mallia, joita EU voisi käyttää lähentymisen tukemiseen. Ensimmäisessä mallissa keskitytään perinteisten koheesiopolitiikkojen vahvistamiseen ja alueellistetun paikkalähtöisen lähestymistavan tehostamiseen. Toinen malli on keskitetty uudistus-investointimalli, jossa alueellisten tarpeiden määrittäminen jätetään jäsenvaltioiden harkintaan mutta jossa painotetaan entistä enemmän sitä, että maiden rakenteellisen selviytymiskyvyn vahvistaminen edellyttää kansallisia uudistuksia. Kolmannessa mallissa sovelletaan yhdenmättyä lähestymistapaa, jossa sovelletaan alueellisen kumppanuuden periaatetta, johon perinteiset koheesiopolitiikat perustuvat, sekä elpymis- ja palautumistukivälineeseen sisältyviä rakenneuudistuksia ja investointeja.
- Kunkin mallin edut ja haitat on otettava huomioon keskustelussa EU:n koheesiopolitiikan tulevaisuudesta ja siitä, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa tukea ylöspäin tapahtuvaa lähentymistä.

Lisätietoja

Raportti EU convergence: Geographical dimension, impact of COVID-19 and the role of policy on saatavana osoitteessa <https://eurofound.link/ef22016>

Tutkimusjohtaja: Anamaria Maftai
information@eurofound.europa.eu