

# Uniós konvergencia: Földrajzi dimenzió, a Covid19 hatása és a szakpolitika szerepe

## Bevezetés

Ez a tanulmány új empirikus bizonyítékokat ismertet az EU-beli konvergencia helyzetével kapcsolatban. Többdimenziós megközelítéssel, gazdasági, társadalmi és intézményi változókat vizsgálva méri a konvergenciát mind nemzeti, mind regionális szinten az EU-ban 2004 és 2019 között. A tanulmány a Covid19-világjárvány hatását is vizsgálja, és összehasonlítja a 2008–2012-es gazdasági válság hatásával. A tanulmány ezután értékeli az EU Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközének (RRF) lehetséges szerepét a konvergencia felgyorsításában a kiválasztott tagállamokban. Végezetül körbejárja azokat az alternatív lehetőségeket és eszközöket, amelyekkel az EU támogathatná a felfelé irányuló konvergenciát.

## Szakpolitikai háttér

A Római Szerződés óta a gazdasági konvergencia az EU egyik legfontosabb célkitűzése. Az az elképzelés, hogy az uniós gazdasági integráció javítja a tagállamok gazdasági teljesítményét és – ennek folyamányaként – a társadalmi teljesítményt, miközben az országok közötti szakadékok csökkennek, mindig is az EU egyik ígéretének számított. Az EU története során az uniós integrációról és konvergenciáról folytatott politikai vita mindig a válságokat követően élénkült meg. Az 1970-es évek olajválságát követően jött létre az egységes piac, majd később a gazdasági és monetáris unió. Az euróövezet válsága és az azt követő recesszió az EU gazdasági és pénzügyi kormányzásának megerősítéséhez és a szociális jogok európai pillérének elfogadásához vezetett. A közelmúltban pedig a Covid19-világjárványra válaszul született megállapodás a NextGenerationEU-ról, egy mindeddig példa nélkül álló, a tagállamokat támogató csomagról. E jelentős politikai innovációk mindegyikének kifejezett vagy hallgatolagos célja a gazdasági, társadalmi és újabban az intézményi konvergencia támogatása volt.

## Főbb megállapítások

- Empirikus bizonyítékok azt mutatják, hogy a világjárvány kitöréséig jelentős előrelépés történt az EU tagállamai közötti gazdasági, társadalmi és intézményi különbségek felszámolása terén. A 2004 és 2019 közötti részdíszakok vizsgálata azonban azt mutatja, hogy a gazdasági válság alatt a konvergencia jelentősen lelassult. Bár a konvergencia az ezt követő időszakban újra lendületet vett, a gyengeségek továbbra is fennállnak, különösen a dél-európai országokban.
- Az uniós konvergencia fő hajtóerejét az jelenti, hogy a közép- és kelet-európai országok gyorsabban zárkóznak fel az észak- és nyugat-európai, valamint délkelet-európai országokhoz, mint amilyen ütemben ez utóbbiak fejlődnek. A konvergencia sebessége különösen nagy volt a gazdasági válság előtt.
- A szigma-konvergencia elemzése, amely azt méri, hogy a különböző mutatók tekintetében az országok mennyire közel vagy távol vannak egymástól, azt mutatja, hogy a szociális mutatók – nevezetesen a foglalkoztatási ráta, a munkanélküliségi ráta és a nem foglalkoztatott, oktatásban és képzésben nem részesülő fiatalok aránya – általában követik a konjunktúraciklust. Az egyenlőtlenségek általában növekednek a recesszió idején (és ez a gazdasági válság idején is így volt), és csökkennek a gazdasági növekedés idején.
- A gazdasági mutatók vegyes tendenciákat mutatnak. Az egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) esetében a vizsgált időszak egészében felfelé mutató szigma-divergenciát találtak.
- A kormányzati hatékonyság, amely az intézményi teljesítmény mutatója, összességében enyhe csökkenő tendenciát mutat, különösen a délkelet-európai országokban, de néhány közép-kelet-európai országban emelkedő tendencia figyelhető meg.

- A 2004 és 2019 közötti időszakra vonatkozó regionális adatok összességében megerősítették a felfelé irányuló konvergenciát, de a konvergencia sebessége regionális szinten minden dimenzióban szisztematikusan alacsonyabb, mint országos szinten. Az országelemzéshez hasonlóan az egy főre jutó GDP, a foglalkoztatási ráta és a kormányzás minősége tekintetében a konvergencia hajtóerejét a közép- és kelet-európai régiók jelentik. A gazdasági válság által leginkább sújtott régiók, különösen a délkelet-európai országokban, nehezen tudtak talpra állni, vagy még rosszabb helyzetbe is kerültek.
- Az időszak során a vizsgált mutatók tekintetében a régiók egyre nagyobb százaléka közelített az uniós átlaghoz. A gazdasági tevékenység (az egy főre jutó GDP és a foglalkoztatási ráta alapján) azonban inkább a fővárosi régiókban koncentrálódik. Ez a jelenség különösen hangsúlyos a közép- és kelet-európai tagállamokban.
- A Covid19 kitörése hatással volt a gazdasági, társadalmi és intézményi konvergenciára azáltal, hogy valamennyi országban lelassította a folyamatot, illetve csökkentette a növekedési rátákat. Érdekes módon a legtöbb változó esetében a világjárványhoz kapcsolódó változások nem a korábbi tendenciák megfordulását, hanem inkább a járvány előtti, kialakuló tendenciák felerősödését jelentik. Fontos, hogy a világjárványra adott gyors és jelentős szakpolitikai válaszlépések tompították a járvány jövedelemre és foglalkoztatásra gyakorolt hatását, és ezáltal mérsékeltek a konvergenciára gyakorolt hatását.
- A tagállamok helyreállítási és rezilienciaépítési terveinek elemzése azt mutatja, hogy a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz elősegíti a reformok elfogadását és az olyan beruházásokat, amelyek egyébként csak vágyálmok maradtak volna, különösen azokban az országokban, amelyek a világjárvány kitörésekor strukturális sebezhetőségekkel küzdöttek. A konvergencia azonban nem célja a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköznek, hanem a tagállamok terveinek lehetséges járulékos haszna lehet, amennyiben a nemzeti kormányok úgy döntenek, hogy intézkedéseket hoznak a területi egyenlőtlenségek csökkentése érdekében.

## Szakpolitikai iránymutatások

- Az uniós projekt egyik legfontosabb ígéretének teljesítése érdekében a felfelé irányuló konvergenciára vonatkozó célkitűzés továbbra is az uniós szakpolitikai intézkedések középpontjában kell, hogy álljon.
- A felfelé irányuló konvergencia nem következik szükségszerűen az uniós integrációból, ezért a szakpolitikák fontos szerepet játszanak a felfelé irányuló konvergencia elérésében. Az EU kohéziós politikája jelenleg a konvergencia legfontosabb uniós eszköze.
- A nagyobb sokkok gyakoribbá válása, valamint a digitális és szén-dioxid-semleges Európára való kettős átállás által előidézett mélyreható gazdasági és társadalmi változások szükségessé tehetik az uniós szakpolitikai eszközök kiigazítását annak érdekében, hogy azok regionális és országos szinten is érdemben támogassák a konvergenciát.
- A Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszköz végrehajtási terveinek és az eszköz által a felfelé irányuló társadalmi konvergenciára gyakorolt potenciális hatásnak az elemzéséből származó megállapításoknak alapul kell szolgálniuk az arról folytatandó szélesebb körű és előrettekintő vitához, hogy az EU-nak milyen szakpolitikai eszközöket kellene bevezetnie a felfelé irányuló konvergencia előmozdítása érdekében.
- A tanulmány három lehetséges modellt határoz meg, amelyekkel az EU elősegíthetné a konvergenciát. Az első modell középpontjában a hagyományos kohéziós politikák megerősítése és a területi szempontú, helyalapú megközelítés fokozása áll. A második modell egy központosított reform-beruházás modell, amely a tagállamok belátására bízta a területi szükségletek meghatározását, de növeli a nemzeti reformok feltételhez kötöttségét az országok strukturális ellenálló képességének megerősítése érdekében. A harmadik modell integrált megközelítést alkalmaz, amely szem előtt tartja egyrészt a területi partnerség elvét, amelyen a hagyományos kohéziós politikák alapulnak, másrészt a Helyreállítási és Rezilienciaépítési Eszközbe ágyazott strukturális reformokat és beruházásokat is.
- Az egyes modellek előnyeit és hátrányait figyelembe kell venni az EU kohéziós politikájának jövőjéről és a felfelé irányuló konvergencia támogatásának legmegfelelőbb módjáról szóló vitában.

### További információ

Az *EU convergence: Geographical dimension, impact of COVID-19 and the role of policy* (Uniós konvergencia: Földrajzi dimenzió, a Covid19 hatása és a szakpolitikák szerepe) című jelentés elérhető itt: <https://eurofound.link/ef22016>

Kutatásvezető: Anamaria Maftai

information@eurofound.europa.eu