

ES konvergencija. Geografinis aspektas, COVID-19 poveikis ir politikos vaidmuo

Įvadas

Šis tyrimas suteikė naujų empirinių duomenų apie konvergencijos padėtį ES. Vertinant 2004–2019 m. konvergenciją ES tiek nacionaliniu, tiek regioniniu lygmenimis, laikomasi daugialypio požiūrio – atsižvelgiama į ekonominius, socialinius ir institucinius kintamuosius. Tyrime taip pat nagrinėjamas COVID-19 pandemijos poveikis. Jis lyginamas su 2008–2012 m. ekonominės krizės poveikiu. Be to, tyrime vertinamas galimas ES ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės (EGADP) vaidmuo spartinant konvergenciją pasirinktose valstybėse narėse. Galiausiai apžvelgiamos alternatyvios galimybės ir priemonės, kuriomis ES galėtų remti aukštynkryptę konvergenciją.

Politinės aplinkybės

Nuo tada, kai buvo pasirašyta Romos sutartis, ekonominė konvergencija tapo pagrindiniu ES tikslu. Mintis, kad ES ekonominė integracija paskatins valstybių narių ekonominių, o kartu ir socialinių rodiklių gerėjimą, ir mažins skirtumus tarp šalių, visada buvo laikoma ES pažadu. Žvelgiant iš istorinės perspektyvos matyti, kad politinės diskusijos apie integraciją ir konvergenciją Europos Sąjungoje įgavo pagreitį pasibaigus krizei. Praėjusio amžiaus aštuntajame dešimtmetyje po naftos krizės buvo sukurta bendroji rinka, vėliau – ekonominė ir pinigų sąjunga. Euro zonos krizė ir po jos stojusi recesija paskatino stiprinti ES ekonomikos ir finansų valdymą ir priimti Europos socialinių teisių ramstį. Neseniai, reaguojant į COVID-19 pandemiją, susitarta dėl „NextGenerationEU“ – beprecedenčio paramos valstybėms narėms paketo. Kiekviena iš šių svarbių politikos naujovių buvo aiškiai ar netiesiogiai siekiama paremti ekonominę, socialinę, o pastaruoju metu ir institucinę konvergenciją.

Pagrindinės išvados

- Empiriniai duomenys rodo, kad iki pandemijos pradžios padaryta didelė pažanga mažinant ekonominius, socialinius ir institucinius skirtumus tarp ES valstybių narių. Vis dėlto išnagrinėjus 2004–2019 m. laikotarpio tarpsnius matyti, kad per ekonomikos krizę konvergencija gerokai sulėtėjo. Nors po to ji vėl įgavo pagreitį, trūkumų vis dar esama, ypač Pietų Europos šalyse.
- ES konvergenciją labiausiai skatina Vidurio ir Rytų Europos šalys – jos Šiaurės ir Vakarų Europos ir Pietų Europos šalis vežasi sparčiau, nei pastarosios daro pažangą. Konvergencijos greitis iki ekonomikos krizės buvo ypač didelis.
- Sigma konvergencijos analizė, skirta įvertinti, kiek šalys pagal skirtingus rodiklius yra priartėjusios arba nutolusios nuo viena kitos, rodo, kad socialiniai rodikliai – visų pirma užimtumo lygis, nedarbo lygis ir nedirbančio, nesimokančio ir mokymuose nedalyvaujančio jaunimo lygis – paprastai priklauso nuo verslo ciklo. Nuosmukio metu (ir ekonomikos krizės metu) skirtumai dažniausiai didėja, o ekonomikos augimo laikotarpiu – mažėja.
- Ekonominiai rodikliai rodo nevienodas tendencijas. Vertinant bendrąjį vidaus produktą (BVP) vienam gyventojui nustatyta, kad visą tiriamąjį laikotarpį vyko aukštynkryptė sigma divergencija.
- Valdžios sektoriaus veiksmingumui, kuris yra institucijų veiklos rezultatų rodiklis, bendrai būdinga nedidelė mažėjimo tendencija, ypač Pietų Europos šalyse, tačiau kai kuriose Vidurio ir Rytų Europos šalyse pastebima didėjimo tendencija.

- 2004–2019 m. regioniniai duomenys patvirtino bendrą aukštynkryptę konvergenciją, tačiau regioninio lygmens konvergencijos greitis visais aspektais yra sistemingai mažesnis nei šalies lygmeniu. Panašiai kaip ir šalių analizėje, BVP vienam gyventojui, užimtumo lygio ir valdžios sektoriaus kokybės konvergenciją skatina Vidurio ir Rytų Europos regionai. Regionai, kurie labiausiai nukentėjo nuo ekonomikos krizės, ypač Pietų Europos šalyse, atsigavo sunkiai arba atsidūrė dar blogesnėje padėtyje.
- Ilgainiui vis daugiau regionų pagal analizuojamus rodiklius artėja prie ES vidurkio. Visgi ekonominė veikla (vertinant pagal BVP vienam gyventojui ir užimtumo lygį) paprastai yra sukoncentruota sostinės regionuose. Šis reiškinys ypač ryškus Vidurio ir Rytų Europos valstybėse narėse.
- COVID-19 protrūkis paveikė ekonominę, socialinę ir institucinę konvergenciją sulėtindamas procesą arba sumažindamas augimo tempą visose šalyse. Įdomu tai, kad pandemijos paskatinti daugumos kintamųjų pokyčiai yra ne ankstesnių tendencijų pasikeitimas, o veikiau prieš pandemiją susiformavusių tendencijų sustiprėjimas. Svarbu pažymėti, kad spartus ir stiprus politinis atsakas į pandemiją prislopino jos poveikį pajamoms ir užimtumui ir taip sušvelnino jos įtaką konvergencijai.
- Iš valstybių narių EGADP planų analizės matyti, kad EGADP skatina imtis reformų ir investicijų, kurios antraip būtų išlikusios vien siekiu, ypač šalyse, kurias pandemija užklupo turinčias struktūrinių pažeidžiamumų. Vis dėlto konvergencija nėra EGADP tikslas ir išlieka galimas valstybių narių planų šalutinis siekis, priklausantis nuo jų vyriausybės diskrecijos spręsti teritorinių skirtumų mažinimo klausimus.

Politikos orientyrai

- Siekiant tesėti pagrindinį ES projekto pažadą, aukštynkryptę konvergencija turi toliau būti vienas svarbiausių ES politikos tikslų.
- Aukštynkryptę konvergencija nebūtinai yra ES integracijos rezultatas, todėl politikos priemonės yra labai svarbios jos siekiant. Pagrindinė ES konvergencijos priemonė šiuo metu yra ES sanglaudos politika.
- Dėl dažnesnių didelių sukrėtimų ir gilių ekonominių ir socialinių pokyčių, kuriuos paskatins dvejopa pertvarka einant link skaitmeninės ir neutralaus anglies dioksido poveikio Europos, gali tekti keisti ES politikos priemones, kad jos prasmingai skatintų konvergenciją regioniniu ir nacionaliniu lygmenimis.
- EGADP įgyvendinimo planų analizės išvados ir galimas EGADP poveikis aukštynkryptei socialinei konvergencijai turėtų būti pagrindas platesnio masto ir į ateitį orientuotoms diskusijoms apie politikos priemones, kurias ES turėtų įgyvendinti, kad paskatintų aukštynkryptę konvergenciją.
- Atlikus tyrimą nustatyti trys galimi modeliai, kuriuos ES galėtų naudoti konvergencijai remti. Pirmasis orientuotas į tradicinės sanglaudos politikos stiprinimą ir platesnį teritorinio metodo taikymą. Antrasis – centralizuotas reformų ir investicijų modelis, pagal kurį valstybėms narėms paliekama pačioms nustatyti teritorinius poreikius, tačiau sugriežtinamos nacionalinių reformų sąlygos siekiant didinti šalių struktūrinį atsparumą. Trečiajame modelyje laikomasi integruoto požiūrio, pagal kurį vertinamas teritorinės partnerystės principas, kuriuo grindžiama tradicinė sanglaudos politika, ir struktūrinės EGADP numatomos reformos ir investicijos.
- Kiekvieno modelio privalumai ir trūkumai turėtų būti svarstomi diskusijose dėl ES sanglaudos politikos ateities ir tinkamiausio būdo remti aukštynkryptę konvergenciją.

Papildoma informacija

Ataskaita *ES konvergencija. Geografinis aspektas, COVID-19 poveikis ir politikos vaidmuo* skelbiama adresu <https://eurofound.link/ef22016>

Tyrimo vadovė – Anamaria Maftai.

information@eurofound.europa.eu